UNIVERSITÉ DE BORDEAUX
FACULTÉ DE DROIT ET DE SCIENCE POLITIQUE

MÉMOIRE DE FIN DE MASTER

Parcours Droit public comparé

Par **Luc TRAVERSO**

L'ordre public dans les modèles unitaire et régional de l'État

Analyse comparée (France/Espagne) d'un phénomène d'actualité

Sous la direction de **Madame Anna NEYRAT**, Maitresse de conférences en droit public à Science Po Bordeaux

Soutenu le 2 juillet 2025

Membres du jury :

Madame **Anna NEYRAT**, Maitresse de conférences à Science Po Bordeaux, **directrice de mémoire.**
Monsieur **Ferdinand MÉLIN-SOUCRAMANIEN**, Professeur à l'Université de Bordeaux, **examinateur.**

* * *

Madame **Marie-Claire PONTHOREAU**, Professeure de droit public à l'Université de Bordeaux, **directrice de Master.**
Monsieur **Juan MESTRE-DELGADO**, Professeur de droit administratif à l'Université d'Alcalá de Henares, **directeur de recherches en mobilité et encadrant.**
Monsieur **Olivier RENAUDIE**, Professeur de droit public à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, **encadrant.**

À ma tendre famille,
À ma Maya, Orreindy devenue Gomez par mon John,
À mes chers amis, de toujours, SDP.

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS 4

AVANT-PROPOS 5

INTRODUCTION 9

PREMIÈRE PARTIE : L'ordre public dans l'architecture constitutionnelle française et espagnole : entre principes fondateurs et enjeux territoriaux 31

Chapitre 1 : Une normativité constitutionnelle contrastée : entre reconnaissance implicite et consécration explicite 31

Section 1 : Une norme implicite d'habilitation en droit français 32

Section 2 : Un élément structurant du constitutionnalisme 37

Chapitre 2 : L'ordre public, objet d'une tension entre unité et diversité territoriale 42

Section 1 : Un principe à géométrie variable en fonction du modèle territorial 43

Section 2 : L'ordre public à l'épreuve de la décentralisation : entre autonomie locale et contrôle étatique 46

DEUXIÈME PARTIE : L'ordre public dans un État centralisé et un État régional : l'articulation des pouvoirs de police 54

Chapitre 1 : La répartition des autorités de police entre l'État et les subdivisions territoriales 54

Section 1 : L'existence d'une classification des modèles de police en lien avec les autorités compétentes 55

Section 2 : L'exercice du pouvoir de police administrative entre centralisation tricolore et déconcentration ibérique 58

Chapitre 2 : L'articulation entre police administrative générale et police administrative spéciale 67

Section 1 : Une spécialisation croissante des régimes de police administrative en France 67

Section 2 : Une répartition plus éclatée des polices administratives spéciales en Espagne 70

TROISIÈME PARTIE : Dialogues sécuritaires entre les différents échelons territoriaux 75

Chapitre 1 : La mise en œuvre des politiques de sécurité comme enjeu de coordination intergouvernementale 75

Section 1 : Un maillage territorial en quête de cohérence 76

Section 2 : L'adaptation des forces de sécurité aux échelons territoriaux : entre découpage administratif et impératifs opérationnels 84

Chapitre 2 : La coopération franco-espagnole face aux défis sécuritaires transfrontaliers 91

Section 1 : La gestion de la sécurité à la frontière franco-espagnole : entre coopération et tensions 92

Section 2 : Vers une gouvernance sécuritaire transnationale intégrée ? 96

CONCLUSION GÉNÉRALE 102

NOTES À L'INTENTION DES LECTEURS

À PROPOS DE LA TRADUCTION

* * *

Afin de favoriser la fluidité de lecture de ce mémoire, l'ensemble des expressions en langue espagnole a été traduit, à l'exception de quelques *intraduisibles*, qui sont néanmoins expliqués afin d'accompagner tout lecteur qui n'est pas familier avec la langue de comparaison.

Sauf mention contraire, ces traductions sont de notre fait.

À PROPOS DU CHEMINEMENT DE CETTE RÉFLEXION

* * *

Ce mémoire explore la notion d'ordre public, notion de droit administratif, à travers le prisme de deux modèles institutionnels contrastés : la France, État unitaire centralisé, et l'Espagne, État régionalisé.

Il s'agit d'un sujet aussi essentiel qu'actuel, qui touche à la vie quotidienne de chacun et qui, en réalité, ne nécessite ni robe d'avocat, ni bicorne ou casquette de préfet pour être compris. Un peu de curiosité (et peut-être un léger penchant pour les subtilités du droit public) suffira pour se plonger dans ce travail.

L'objectif est de comprendre comment s'articule le maintien de l'ordre dans ces deux systèmes et comment se répartissent les pouvoirs de police entre l'État et les collectivités territoriales. En France, l'ordre public reste une prérogative régalienne, exercée sous le contrôle strict de l'État, même si des marges de manœuvre ont été accordées aux collectivités territoriales. À l'inverse, l'Espagne adopte une approche plus différenciée, où les Communautés autonomes disposent de compétences plus étendues, bien que toujours encadrées par l'État central.

À travers une analyse juridique et institutionnelle, cette étude met en lumière les tensions entre unité et diversité territoriale, entre centralisation et autonomie locale, ainsi que les défis que pose l'équilibre entre préservation de l'ordre et respect des libertés.

Loin d'être figée, la répartition des pouvoirs de police évolue au gré des transformations politiques et sociétales, offrant un terrain d'étude particulièrement riche pour saisir les dynamiques de gouvernance contemporaines.

REMERCIEMENTS

Ma première reconnaissance s'adresse à Madame la Professeure Marie-Claire Ponthoreau, dont les conseils avisés m'ont guidé dès le début de ma spécialisation en droit public. Grâce à son encouragement, j'ai effectué mes deux mobilités à Alcalá de Henares afin d'entreprendre mes recherches sur les sujets qui me tenaient à cœur. Depuis notre premier entretien, pendant les périodes de recrutement en Master, jusqu'à son soutien constant tout au long de ces deux années de formation, sa présence m'a été précieuse.

Je tiens également à exprimer ma profonde gratitude à Madame Anna Neyrat, qui a accepté sans hésitation de diriger ce travail. Toujours disponible, que ce soit par mail ou en présentiel, j'ai été accompagné avec bienveillance et rigueur depuis plus d'un an. Ses encouragements, son écoute et ses conseils ont été d'une grande valeur jusqu'à la finalisation de ce travail.

Mes remerciements s'adressent aussi à Monsieur le Professeur Olivier Renaudie, spécialiste des questions de sécurité sous l'angle du droit public, qui a accepté de superviser ma recherche et de répondre avec patience et précision à chacune de mes interrogations.

Par ailleurs, je souhaite remercier l'ensemble des militaires de la gendarmerie et de la Garde civile, qui ont croisé mon chemin dans le cadre de ce travail, pour leur accueil et leur disponibilité. Grâce à eux, j'ai pu approfondir ma compréhension des enjeux opérationnels en bénéficiant d'éclairages concrets, que ce soit grâce à nos longs échanges téléphoniques, par mail ou via nos rencontres sur le terrain.
Une pensée particulière pour le Capitaine --*et bientôt Chef d'escadron*-- José-Francisco Fernandez, Chef du bureau de coopération transfrontalière à la région de gendarmerie de la Nouvelle-Aquitaine, dont le soutien et l'expertise m'ont été d'une aide précieuse.

También me gustaría expresar mi más sincero agradecimiento al Catedrático Juan Francisco Mestre Delgado de la Universidad de Alcalá. Su acompañamiento constante, su disponibilidad incluso a kilómetros de distancia, y sus ánimos continuos han sido de gran apoyo. Gracias a él, pude desarrollarme en un entorno riguroso, estimulante y acogedor desde mi primera movilidad, lo que contribuyó en gran medida al placer que sentí al redactar este trabajo.

Enfin, c'est avec le cœur lourd que je conclus mes remerciements.
Quelques heures avant l'écriture de ces mots, mon parrain militaire, le Colonel Georges Pierrini, s'est donné la mort. Il était mon guide dans cette grande institution, mon conseiller, mon ami, celui qui m'a remis mes galons d'aspirant, deuxième grade symbolisant mon entrée dans le corps des officiers réservistes de la gendarmerie nationale --*après celui de l'élève-officier de réserve*--.
Il a toujours su m'encourager, prendre de mes nouvelles et m'orienter tout en me laissant faire, en me faisant confiance. Il est donc naturel que mes pensées se tournent vers lui.
Lui que j'avais encore au téléphone il y a deux semaines.
Mon cher Géo, comme toujours, merci.

AVANT-PROPOS

Le 6 septembre 2023, Gérald Darmanin, alors ministre de l'Intérieur et des Outre-mer, a présenté le dispositif de sécurité mis en place pour la Coupe du monde de rugby 2023, aux côtés d'Amélie Oudéa-Castera, ministre des Sports et des Jeux Olympiques et Paralympiques.

Pendant 27 jours de compétition, du 8 septembre au 23 octobre 2023, la France a organisé la dixième édition de ce championnat. Seize ans après la Coupe du Monde 2007, ce sont 20 nations et leurs quelques milliers de supporteurs qui se sont retrouvés, avec en tête le rêve de soulever le *William Webb Ellis Trophy*.

Pour assurer la sécurité de l'événement, plus de 5.100 policiers et gendarmes ont été mobilisés quotidiennement, avec un renfort pouvant atteindre 7.500 effectifs lors des pics d'activité. Le RAID et le GIGN, unités spécialisées d'intervention et de gestion de crise, respectivement rattachées à la police nationale et à la gendarmerie nationale, étaient chargés de la protection des équipes, tandis qu'un dispositif anti-drone était déployé autour des 48 matchs et des sites stratégiques, où le survol était interdit. Par ailleurs, 106 plans « *zéro délinquance*[1] » ont garanti la sécurité des spectateurs, appuyés par un renforcement des dispositifs de vidéoprotection dans les stades, les villages rugby et les camps de base, avec une enveloppe de 4,1 millions d'euros pour l'achat de 550 caméras dans 29 communes[2].

Un plan national de mobilité, élaboré par les préfectures en lien avec la Délégation interministérielle aux grands événements sportifs, prévoyait la sécurisation des transports publics, la gestion des flux dans les villes hôtes et l'accessibilité aux personnes à mobilité réduite, tout en favorisant des alternatives bas carbone.

De plus, un audit cyber a été réalisé sur l'ensemble des stades, financé par le ministère de l'Intérieur et des Outre-mer, et un plan d'action spécifique a été mis en place par l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI). Ce dispositif reposait également sur une coopération internationale, avec des partenariats conclus avec Europol et Interpol permettant la présence d'experts spécialisés, notamment en cybersécurité. Enfin, un Centre national de commandement stratégique (CNCS) a été instauré pour assurer une surveillance continue, anticiper les risques et coordonner les réponses sécuritaires. En cas de crise majeure, il pouvait

[1] D'après la Préfecture de police de Paris, ce plan consiste à « *multiplier les opérations de sécurisation et de lutte contre la délinquance sur des secteurs ciblés* [et] *se répartit sur l'ensemble du territoire de l'agglomération parisienne* [...]. *Ce plan, outre la mobilisation des services de la préfecture de Police, emploie des unités de forces mobiles de manière régulière et intègre la sécurisation des parcours et des cheminements des visiteurs et spectateurs. Un suivi de l'évolution de la délinquance sur les secteurs traités est mis en place. En novembre et décembre 2022, ce plan a conduit à 675 opérations, mobilisé près de 5000 effectifs. 9 000 personnes ont été contrôlées et 538 d'entre elles ont été interpellées.* » : https://www.prefecturedepolice.interieur.gouv.fr/la-securite-des-jeux-2024/actualites-presse-des-jeux-2024/actualites-jop-2024/plan-zero-delinquance-decryptage

[2] Grands dossiers - site du ministère de l'Intérieur, *Sécurisation de la Coupe du Monde de Rugby 2023*, publié le 05/09/2023 : https://www.interieur.gouv.fr/actualites/grands-dossiers/securisation-de-coupe-du-monde-de-rugby-2023#:~:text=Au%20total%2C%20plus%20de%205,les%20stades%20et%20aux%20alentours

évoluer en Cellule interministérielle de crise (CIC, cf. *Annexe 3*) afin de garantir la continuité de l'événement.

Bordeaux, ville hôte[3], était fière de contribuer à l'organisation de cet événement sportif d'envergure mondiale. L'ensemble des partenaires s'était mobilisé pour en faire une grande fête populaire et promouvoir une image positive de notre territoire à l'international.
Retour d'expérience oblige, le préfet de la région Nouvelle-Aquitaine et préfet de la Gironde, Étienne Guiot, lors de son discours du vendredi 12 janvier 2024[4], a déclaré que cette manifestation « *s'est déroulée dans un climat particulièrement festif et sans aucun trouble à l'ordre public*. »

Si cette déclaration se veut résolument optimiste, elle m'a conduit à m'interroger plus en profondeur sur les enjeux de la préservation de l'ordre public lors de tels évènements. Mon engagement au sein du détachement de protection de la gendarmerie, armé de 45 réservistes opérationnels, sur les quais de Bordeaux durant tous les week-ends de la Coupe du Monde[5], a constitué un point de départ à mes rédactions sur ce sujet.

Séduit par l'étude du droit administratif en deuxième année, après être tombé amoureux du droit constitutionnel dès ma première année, mon intérêt pour ces disciplines n'a cessé de croître. Plus récemment, il s'est nourri d'événements marquants, notamment du déploiement de sept Escadrons de gendarmerie mobile en Nouvelle-Calédonie, qui a attiré toute mon attention, bien que je ne sois pas spécialisé en matière d'outre-mer.

Plus largement, mon expérience de terrain, débutée en 2021 avec mon intégration en réserve opérationnelle de la gendarmerie, m'a permis d'acquérir une vision plus nuancée de ces situations, notamment sur la proportionnalité du déploiement des forces de sécurité intérieure pour motif d'ordre public.
Mon regard se porte à l'international puisque convaincu par les enjeux modernes de la coopération sécuritaire entre les différents pays du monde.
Ma promotion en qualité d'officier de réserve l'été dernier à l'École des Officiers de la Gendarmerie, ancienne appellation de l'actuelle Académie Militaire de la Gendarmerie Nationale[6], fait de moi un chef de détachement opérationnel en lien avec mes missions de réserve et motive encore d'avantage mon intérêt pour ces sujets d'actualité.

---

[3] Cinq rencontres, en jauge pleine, se sont tenues au stade Matmut-Atlantique de Bordeaux et deux équipes avaient élu résidence en territoire girondin (Fidji et Roumanie).
[4] E. GUIOT (2024), *Discours devant les corps constitués*, Communiqué de presse, 12 janvier : https://www.gironde.gouv.fr/index.php/Actualites/Communiques-de-presse/Communiques-de-presse-2024/Janvier-2024/Discours-du-prefet-Etienne-Guyot-devant-les-corps-constitues-vendredi-12-janvier-2024
[5] Site internet du ministère de l'Intérieur, Gendinfo, *Coupe du Monde de rugby : des gendarmes départementaux en patrouille dans Bordeaux* : https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/gendinfo/terrain/immersion/2023/coupe-du-monde-de-rugby-des-gendarmes-departementaux-en-patrouille-dans-bordeaux-3-3
[6] Arrêté du 5 août 2024 relatif aux attributions et à l'organisation de l'Académie militaire de la gendarmerie nationale : https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000050089228

D'abord commandé, puis commandant, j'ai toujours souhaité approfondir ces notions sous l'angle du droit public français et de la comparaison juridique, à une époque où la coopération internationale en matière de sécurité est plus que jamais essentielle.

Profondément convaincu que l'engagement de chaque femme et de chaque homme de la gendarmerie repose sur le service de l'intérêt général, sur le don de soi et sur la protection des autres, je mesure pleinement le poids de cette institution, héritière de huit siècles d'histoire.
Comme l'exprimait mon parrain militaire, le Colonel Georges Pierrini, la gendarmerie demeure l'un des « *piliers de la maison de France* », un socle fondamental de notre sécurité et de notre cohésion nationale.
La gendarmerie nationale s'inscrit dans une dynamique sociale, puisqu'elle évolue au cœur de la société qu'elle sert et qu'elle défend. L'objectif de l'institution est de travailler, d'évoluer et de concevoir des partenariats, des conventions et parfois même de structurer des unités à part entière, dans l'optique de répondre à des besoins spécifiques.

À titre personnel, quand il m'est demandé de définir la gendarmerie en seulement quelques mots, épreuve difficile, je réponds que : « *C'est l'armée, sur le territoire national, au service des autres, de tous* ». Par cette formule, je casse les codes de la vision conventionnelle du militaire, en opération extérieure, luttant sur une ligne de front donnée et sous le feu d'un adversaire plus ou moins précisément établi.

Sous le second Empire, l'Inspecteur Général de la Gendarmerie Joachim Ambert déclarait que : « *Le gendarme met son doigt dans toutes les plaies, il pose la main sur tous les meurtriers, sur tous les cadavres,..., j'ai vu le gendarme secourir avec le dévouement de la sœur de charité. Je l'ai vu soutenir le condamné comme un prêtre de la dernière heure. Je l'ai vu soigner comme le médecin. Je l'ai vu calmer les haines comme le confesseur. Je l'ai vu concilier les différends comme le juge de paix. Je l'ai vu combattre comme le guerrier. Je l'ai vu souffrir en silence comme le religieux, vu mourir comme le martyr... Vous dormiez et il veillait. Vous jouissiez dans les fêtes et lui, debout à l'angle obscur, protégeait votre joie. Il a l'œil sur votre maison, sur votre champ, sur votre or, sur votre repos. Il n'est rien pour vous et vous êtes tout pour lui.*[7] »

À ce titre, puisque la gendarmerie, force sœur de la Garde civile espagnole, sert les populations, elle s'en rapproche et évolue en fonction de ses besoins. Elle travaille et assure l'accomplissement de ses missions là où vivent les concitoyens. Sa force réside dans le fait qu'elle ne s'enferme pas dans un environnement purement militaire bien que toute son organisation, sa gestion interne et ses procédures respectent un format type.
Via ce processus, elle se dote d'outils civils adaptés pour comprendre les phénomènes sociaux, en passant notamment par des conventions avec les acteurs, publics comme privés, et dans tous les domaines, avec comme volonté que celles-ci soient profitables à toutes les parties prenantes (sport, sécurité, environnement, évènements locaux, prêts d'infrastructures, ...).

[7] Général J. AMBERT (1852), *Gendarme, Préface du Capitaine Jean FABRE*, supplément au N°24 de la Revue de la Gendarmerie.

L'existence de la Force de Gendarmerie Européenne (FGE)[8] renforce encore l'intérêt de cette étude comparative entre la France et l'Espagne en matière d'ordre public et de police administrative, bien que cette dernière ne soit pas au centre de mes recherches[9].

Cette structure est un regroupement des forces de police à statut militaire des États membres de l'Union européenne qui en disposent. Fondée en 2004 à l'initiative de la France, elle rassemble sept pays, dont l'Espagne, où la Garde civile joue un rôle central en raison de son statut hybride, à la fois force militaire et corps de sécurité publique. Aux côtés de l'Espagne, participent également l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal, la Roumanie, la Pologne et la France. La Lituanie, bien que membre de l'Union européenne, n'exerçant pas toutes les missions de police avec sa force militaire, a le statut de pays partenaire. Enfin, la *Jandarma* turque[10], en tant que nation observatrice, prend part aux travaux en qualité d'État candidat à l'adhésion à l'UE.

Il convient de souligner que, malgré son appellation, la Force de Gendarmerie Européenne ne relève pas directement des institutions européennes.

Toutefois, si mon attachement à ces institutions, particulièrement la gendarmerie, est indéniable, mon analyse publiciste reste objective et mes propos n'engagent que moi.

*

* *

[8] La langue de travail de la FGE est l'anglais, et a pour devise latine « *Lex paciferat* » soit « *Que la Loi pacifie* ». Son site officiel recense son actualité : https://eurogendfor.org/.

[9] À ce sujet, et pour plus de détails, consulter P. BÉDIEZ (2010), Thèse de doctorat : *Le renouveau du modèle spécifique de la gendarmerie française, un atout pour l'Europe*. Droit. Université Lille-2. Français. Anglais. Italien

[10] Annuaire des gendarmeries du monde, *Gendarmerie turque* :
https://www.force-publique.net/sources/Annuaire/Turquie-fr.html

INTRODUCTION

Comme le déclarait Portalis : « *le maintien de l'ordre public dans une société est la loi suprême*[11] », une affirmation qui, loin de se limiter à une lecture constitutionnelle, illustre la prééminence de l'ordre public dans la structuration du droit.

Cette notion, au croisement de la protection des libertés et de l'autorité contraignante du droit, se manifeste sous deux formes. D'un côté, par les règles de police qui encadrent les désordres matériels et garantissent la sûreté publique ; de l'autre, par l'encadrement normatif des relations sociales et contractuelles, imposant aux individus et aux autorités des limites jugées nécessaires au bon fonctionnement des institutions.
La Constitution elle-même apparaît comme une règle d'ordre public[12], définissant les principes fondamentaux qui organisent l'exercice du pouvoir et la préservation des droits. Toutefois, la manière dont elle intègre et structure cette notion diffère selon les systèmes juridiques. Si la France, État unitaire centralisé, confère à l'État un rôle prépondérant dans la définition et la mise en œuvre de l'ordre public, l'Espagne, État régional, répartit cette compétence entre le pouvoir central et les communautés autonomes. Dès lors, il convient d'analyser comment ces deux systèmes juridiques concilient les pouvoirs de l'exécutif et des autorités locales face aux exigences de l'ordre public définies dans leurs constitutions respectives.

Avant tout, il convient de noter que l'ordre public se définit comme un concept fondamental en droit, servant de point de rencontre entre l'ordre social et l'ordre juridique étatique. Il régule la coexistence des libertés individuelles et les impératifs de la société, en mettant en place des limitations nécessaires pour préserver la paix sociale, la sécurité et la cohésion collective[13]. L'ordre public est, à ce titre, le reflet des valeurs essentielles qui structurent la société à une époque donnée. Il repose sur un ensemble de règles et de principes impératifs qui garantit non seulement la sauvegarde de la tranquillité publique, mais aussi la protection des droits fondamentaux dans le respect de l'intérêt général.

En France, l'ordre public est classiquement défini comme comprenant « *le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques* », une formule figurant aujourd'hui à l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales. Cette définition, reprise mot pour mot de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale[14], trouve son origine dans les législations révolutionnaires[15]. Traditionnellement, l'ordre public, relevant de la police administrative, repose sur une trilogie constituée de la sécurité, de la salubrité et de la tranquillité publiques, qui en sont les composantes matérielles.

---

[11] J.-E.-M. PORTALIS (1844), *Discours, rapports et travaux inédits sur le code civil*, publiés par le vicomte Frédéric Portalis, Paris, Joubert, Librairie de la Cour de cassation, p. 160.
[12] G. DRAGO (2015), *L'ordre public et la Constitution*. Archives de philosophie du droit, Tome 58(1), p. 199-214. https://doi.org/10.3917/apd.581.0224.
[13] R. DE BELLESCIZE (2024, *Droit administratif général*, mémentos, Collection Mémentos, Édition Gualino, p. 142.
[14] Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale, publiée au JORF le 6 avril 1884, p. 1557 : https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000501733
[15] D. TRUCHET (2011), *Droit administratif*, 4e éd., Thémis, PUF, p. 305.

À cette conception classique, le Conseil d'État a ajouté plusieurs composantes essentielles, immatérielles. Il a d'abord reconnu, dans sa décision *Société des usines Renault* de 1938[16], que l'autorité de police pouvait restreindre certaines libertés au nom de « *la sauvegarde de l'esthétique des lieux publics* », considérant qu'« *il appartenait à l'autorité investie des pouvoirs de police municipale de déterminer, en vertu de ses pouvoirs généraux et en conciliant l'intérêt de l'esthétique et la liberté du commerce et de l'industrie, les conditions que les enseignes doivent remplir, notamment au point de vue des dimensions, ainsi que, pour les enseignes lumineuses, au point de vue de l'intensité et de la couleur et d'interdire, par suite, leur apposition dans le cas où elles ne répondraient pas auxdites conditions.* »
Ensuite, dans l'arrêt *Société les Films Lutétia* de 1959[17], la juridiction suprême a validé la décision d'un maire interdisant, sur le territoire de sa commune, la projection d'un film en raison de son caractère immoral et des circonstances locales, consacrant ainsi la « *moralité publique* » comme élément de l'ordre public.
Enfin, « *le respect de la dignité de la personne humaine* » a été dégagé comme l'un des éléments constitutifs de l'ordre public à la suite du célèbre arrêt *Commune de Morsang-sur-Orge* en 1995[18].
Ainsi, tandis que l'ordre public en droit privé demeure marqué par une certaine indétermination, son pendant en droit public se caractérise par une relative stabilité, notamment dans sa dimension générale et administrative[19].

Dans le prisme espagnol, l'ordre public englobe des composantes similaires à celles de la France, telles que la sécurité, la salubrité et la tranquillité publiques. Toutefois, le contexte historique et politique a influencé l'évolution de cette notion. Par exemple, durant la Seconde République, la question de l'ordre public a été centrale, notamment à Madrid, où les autorités ont dû gérer des infractions variées, reflétant les tensions sociales et politiques de l'époque[20]. De plus, la transition démocratique espagnole a conduit à une redéfinition de l'ordre public, passant d'une conception autoritaire à une approche axée sur la sécurité publique, adaptée aux exigences d'un État démocratique.
Sophie Baby, maîtresse de conférence en histoire contemporaine à l'Université de Bourgogne souligne dans son ouvrage[21] que « *Contre un tel étouffement, la fin du franquisme a vu apparaître des mouvements d'opposition à l'intérieur du pays, qui contestaient les canaux officiels de participation et revendiquaient la récupération et la libération de l'espace public.* »
L'auteure développe en soulignant que « *Syndicats, partis clandestins, organisations étudiantes, associations de quartier, de consommateurs, de pères de famille, au fonctionnement démocratique et participatif, réinvestissaient matériellement certains espaces contrôlés jusqu'alors*

[16] CE, Ass, 18 décembre 1938, *Société des usines Renault*, publié au recueil Lebon.
[17] CE Section, 18 décembre 1959, *Société les Films Lutétia*, Grands arrêts de la jurisprudence administrative, 36385 36428, publié au recueil Lebon.
[18] CE Ass. 27 octobre 1995, *Commune de Morsang-sur-Orge*, Grands arrêts de la jurisprudence administrative, 136727, publié au recueil Lebon.
[19] T. PEZ (2015), *L'ordre public économique*, Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel n°49 (dossier : l'entreprise), p. 44-57
[20] A. SAUDER (2023), *La question de l'ordre public à Madrid sous la Seconde République Espagnole (1931-1936).* Histoire. p. 46
[21] S. BABY (2013), *Démocratisation et espace public. La question de l'ordre public dans la transition démocratique espagnole (1975-1982)*, Penser l'histoire de l'Amérique latine, édité par A. LEMPÉRIÈRE, Éditions de la Sorbonne p. 169-188.

par l'État – la rue, les églises, les théâtres, les cinémas, les usines – et exigeaient de prendre part aux décisions publiques. »
Il aura fallu attendre, après près de 40 ans de tyrannie, « *La mort du dictateur en novembre 1975* [pour que s']*ouvre une fenêtre d'opportunités encore plus favorable à la manifestation publique des aspirations politiques et sociales, et à l'épanouissement de canaux d'expression de toute sorte.* »
La configuration « [...] *de ce nouvel environnement social a rendu nécessaire une redéfinition urgente de la notion d'ordre public, tant la conception dictatoriale de l'ordre était mise à mal par l'apparition quelque peu anarchique de ces nouveaux espaces publics "libéraux".* »[22]
Alors que sous la dictature, l'ordre public se réduisait à la défense du régime et de son idéologie et la police était chargée de réprimer toute forme de subversion, en 1977 l'évolution se traduit par une transformation sémantique, abandonnant la terminologie d'« ordre public », trop associée à la répression franquiste, au profit de la notion de « sécurité publique », en témoigne la Sentence n°33/1982[23] du Tribunal constitutionnel espagnol.
Ce changement, renforcé par la requalification des « forces de l'ordre public » en « forces de sécurité », symbolisait une rupture avec une conception martiale et patrimoniale de l'État. La sécurité publique devenait ainsi un service destiné à garantir non seulement l'ordre dans l'espace public, mais aussi la protection de l'intégrité physique et morale des citoyens, ainsi que leurs droits individuels et collectifs.

L'article 104 de la Constitution espagnole du 29 décembre 1978[24] consacre cette double mission en confiant aux forces de sécurité la tâche de « *protéger le libre exercice des droits et libertés* » tout en « *garantissant la sécurité citoyenne* ». Il s'agit d'une volonté explicite de concilier le maintien de l'ordre avec la préservation des droits fondamentaux, illustrant le principe selon lequel la liberté ne peut exister sans sécurité, et réciproquement.
Le gouvernement d'Adolfo Suárez (1976-1981), en charge de la transition démocratique espagnole, devait trouver un équilibre entre, d'un côté, les franquistes et l'extrême droite dénonçant la montée du désordre et prônant un retour à un État sécuritaire, et, de l'autre, les partis d'opposition exigeant une démocratisation plus rapide et un plein exercice des libertés publiques.
Ainsi, la redéfinition de l'ordre public en Espagne dans les années 1970 traduit une transition complexe, où la sécurité publique s'est imposée comme un service essentiel de l'État démocratique, garantissant à la fois la stabilité sociale et le respect des droits fondamentaux.

Plus généralement, dans son rôle juridique, l'ordre public apparaît comme un ensemble de principes impératifs qui ne peuvent être écartés par la volonté individuelle, notamment en matière contractuelle. Ces règles d'ordre public protègent non seulement l'intérêt général, mais aussi

[22] *Ibid.*
[23] Sentence TC n°33/1982, Bulletin officiel de l'État, n°153 :
https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/sentencias/stc_033_1982.pdf
[24] Article 104, Constitution espagnole (1978) : « *1. Les forces et organismes de sécurité, sous l'autorité du Gouvernement, auront pour mission de protéger le libre exercice des droits et des libertés et de garantir la sécurité des citoyens. 2. Une loi organique déterminera les fonctions, les principes fondamentaux d'action et les statuts des forces et organismes de sécurité.* »

certains intérêts privés, lorsque leur atteinte porterait préjudice à l'ensemble du corps social. Comme l'a souligné Jean-Denis Bredin, ancien avocat, Professeur de droit privé et membre de l'Académie française, il est d'ordre public de sauvegarder des intérêts privés « *dont la lésion porterait préjudice à tout le groupe social* »[25]. Gérard Farjat, Professeur des Universités spécialiste de droit économique, complète cette analyse en précisant qu'*« à côté de l'intérêt général, intervient l'intérêt particulier d'ordre public »*[26].
Ainsi, l'ordre public s'étend à des intérêts publics catégoriels, répondant à une logique de protection de groupes vulnérables ou essentiels à l'équilibre social. Toutes les règles impératives, qu'elles protègent un intérêt général ou particulier, sont dès lors considérées comme relevant de l'ordre public, en particulier les règles constitutionnelles et les principes généraux du droit, auxquels les contrats ne peuvent déroger. Cela souligne la force contraignante de l'ordre public, qui garantit le bon fonctionnement de la société et des relations juridiques.
L'ordre public possède ainsi une dimension téléologique[27] : il n'existe que pour accomplir une finalité précise, celle de garantir une organisation sociale harmonieuse. Par cette fonction, il impose des limites aux libertés individuelles, mais aussi les protège, en veillant à éviter les abus et les inégalités. Le juge, qu'il soit administratif, civil ou pénal, joue un rôle crucial dans la définition et la mise en œuvre de cet ordre public, veillant à ce que les interventions de l'État, notamment par les mesures de police administrative ou judiciaire, respectent un équilibre entre les impératifs de l'ordre public et les droits des individus.

La caractérisation de l'ordre public en qualité de notion ouvre moins le débat, à l'inverse du concept qui, lui, admet une analyse plus large. En ce sens, Philippe Malaurie propose sa propre définition de l'ordre public comme *«* l*e bon fonctionnement des institutions indispensables à la collectivité »*[28]. Il précise au fur et à mesure de son analyse qu' *« on ne peut [...] avoir une notion de l'ordre public que si l'on discerne en même temps quel est son rôle, car sa notion se cristallise par son rôle ».*[29]
En somme, l'ordre public est un instrument juridique par lequel l'État impose, au nom de la société globale, une discipline nécessaire à la vie en communauté. Il constitue à la fois un frein et une protection des libertés, jouant un rôle de régulation pour assurer la cohésion sociale.

En se basant sur les définitions espagnoles, l'ordre public fait partie de ces notions que l'on pourrait considérer comme intuitives ou naturelles, dans la mesure où chacun possède une certaine idée de ce qu'il recouvre. Cependant, son efficacité en tant que limite aux droits au niveau constitutionnel, ou son caractère de fondement pour sanctionner certaines conduites, notamment dans le prisme administratif, nous empêche de nous satisfaire de cette simple approche intuitive. Comme l'a sous-entendu Antonio Martín Pardo, Professeur de droit pénal à l'Université de

[25] J.-D. BREDIN (1959), *Les renonciations au bénéfice de la loi en droit privé français*, in Trav. de l'assoc. Capitant, t. XIII, p. 376
[26] G. FARJAT (1967), *L'ordre public économique*. In: Revue internationale de droit comparé. Vol. 19 N°2, Avril-juin. p. 520
[27] M.-C. VINCENT-LEGOUX (2001), *L'ordre public : Étude de droit comparé interne*, PUF, p. 27
[28] P. MALAURIE (1953), *L'ordre public et le contrat, Étude de droit civil comparé : France, Angleterre, URSS, éd. Martot-Braine,* p. 68-69 ; P.-H. TEITGEN, *La police municipale*, thèse, Nancy, Sirey : définit l'ordre public comme « l'état de paix intérieure à l'agglomération (...) », p. 24
[29] *Ibid.*

Málaga, l'ordre public « *a été utilisé tout au long de notre histoire constitutionnelle et légale comme une clause limitant l'exercice des droits et libertés les plus variés, sans une définition claire de son contenu* »[30], ce qui n'est pas acceptable dans un État de droit. Pour cette raison, étant donné sa pertinence juridique particulière, il est impératif de fournir un effort d'interprétation pour délimiter son contenu de manière aussi précise que possible, en garantissant ainsi la protection des citoyens et de leurs droits.

Selon le dictionnaire panhispanique d'espagnol juridique[31], l'ordre public se qualifie au sein des différentes disciplines juridiques dans lesquelles il s'inscrit. L'ordre public trouve sa définition après celle de l'ordre militaire et avant celle de l'ordre public international. Ces définitions sont référencées à partir des mots clés suivants : « *le désordre public* » et « *l'impossibilité matérielle* ».
D'abord, bien que notre étude soit administrativo-constitutionnelle, l'ordre public trouve un sens pertinent en droit pénal puisque, dans cette discipline, il représente « *un ensemble de conditions légales et règlementaires établies, qui, dans le respect des principes constitutionnels et des droits fondamentaux, déterminent les règles minimales de coexistence dans les espaces publics* »[32].
Ensuite et enfin, la notion d'ordre public est évoquée aux articles 16.1[33] et 21.2[34] de la Constitution espagnole de 1978 comme limite à des libertés fondamentales. D'abord « *La liberté idéologique, religieuse et de culte des individus et des communautés est garantie, sans autres limitations, quant à ses manifestations, que celles qui sont nécessaires au maintien de l'ordre public protégé par la loi.* »
Puis, dans le cas de la liberté de réunion, et plus précisément « *Dans les cas de rassemblements dans des lieux de passage public et de manifestations, une communication préalable devra être adressée à l'autorité, qui ne pourra les interdire que s'il existe des raisons fondées de trouble à l'ordre public, mettant en danger des personnes ou des biens.* »

La seule mention d'« ordre public » dans le texte constitutionnel français de 1958 se fait à l'article 73[35], qui prévoit que, si les lois et règlements sont bien applicables de plein droit dans les départements et les régions d'outre-mer, ils peuvent néanmoins faire l'objet d'adaptations. Cette possibilité de différenciation, justifiée par les caractéristiques et contraintes particulières de ces territoires, connaît cependant des limites strictes. Le quatrième alinéa de cet article exclut explicitement toute adaptation ou dérogation en matière de nationalité, de justice, de droit pénal, de défense, de politique étrangère, mais aussi de sécurité et d'ordre publics. Cette exclusion

[30] A. MARTÍN PARDO (2018), *Le concept d'ordre public. Une vision comparée entre le Tribunal constitutionnel espagnol et la Cour européenne des droits de l'homme*. p. 102
[31] Académie royale espagnole, Dictionnaire panhispanique d'espagnol juridique : https://www.rae.es/la-institucion
[32] Code pénal, III, titre XXII (1978), Dans l'ordre constitutionnel, il est identifié avec la sécurité citoyenne, (STC 10-X-2013) cf. article 16.1, Constitution espagnole (1978) : « *1. La liberté idéologique, religieuse et de culte des individus et des communautés est garantie, sans autre limitation dans ses manifestations que celle nécessaire au maintien de l'ordre public protégé par la loi.* »
[33] Article 16.1, Constitution espagnole (1978) : *Ibid.*
[34] Article 21.2, Constitution espagnole (1978) : « *En cas de réunions dans les lieux de transport public et de manifestations, un préavis doit être donné aux autorités, qui ne peuvent les interdire que s'il existe des motifs fondés de trouble à l'ordre public, avec danger pour les personnes ou les biens.* »
[35] Article 73, alinéa 4, Constitution espagnole : « [...] *Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique.* »

s'explique par la nécessité de préserver l'unité de l'État en matière régalienne et d'éviter toute fragmentation normative qui compromettrait la cohérence et l'efficacité des politiques publiques essentielles au maintien de l'ordre républicain.

Tout bien considéré, notre étude se basant dans la continuité d'une réflexion publiciste, nous étudierons la notion d'ordre public selon un prisme à dominante administrative et constitutionnelle.

Historiquement, l'ordre public a évolué pour s'adapter aux changements sociaux, politiques et économiques, reflétant ainsi les fluctuations de l'organisation sociale. Il ne se limite pas à des règles immuables mais correspond à une dynamique constante entre la protection des libertés individuelles et la préservation de la stabilité de la société.

La Rome antique, depuis sa fondation en 753 av. J.-C. jusqu'à la chute de l'Empire romain d'Occident en 476 apr. J.-C., s'est distinguée par une organisation politique, sociale et juridique particulièrement sophistiquée. D'abord monarchique, elle devint une république vers 509 av. J.-C., établissant un système de contre-pouvoirs entre différentes institutions, notamment le Sénat, les magistrats et les assemblées.
Selon Antonin Forlen, docteur en histoire du droit et des institutions, « *Le droit romain* [...] *ne semble pas* [...] *avoir développé une notion abstraite* [de ce qu'est l'ordre public]*, comparable à celle du droit positif. Il est d'ailleurs davantage préoccupé par l'efficacité pragmatique en la matière, plutôt que par la théorisation* »[36]. Malgré tout, l'ordre public existait via la construction d'« *outils et de solutions juridiques* » qui occupaient une place centrale dans la société romaine, en raison de ses valeurs fondamentales que sont la discipline, la hiérarchie et la stabilité.
Son maintien était perçu comme un enjeu essentiel pour assurer la prospérité de la *Res Publica* --*la chose publique, l'État*-- et préserver l'harmonie sociale. Toute forme de désordre ou de trouble était considérée comme une menace pour la cohésion de la civilisation romaine, ce qui a conduit à la mise en place de dispositifs juridiques et institutionnels destinés à prévenir et réprimer ces perturbations.
Le terme juridique romain le plus proche de l'ordre public est sans aucun doute le *ius publicum*, c'est-à-dire le droit public. Cependant, il couvre des significations relativement imprécises. Certains comportements criminels sont censés blesser le *ius publicum* et le domaine de l'ordre public qui est sans doute le plus développé dans le droit romain est la sécurité.
Ulpien, juriste et préfet du prétoire romain du début du IIIe siècle, utilise indifféremment, sans vraiment les distinguer, les termes *quietus* --*calme*-- et *securitas* --*sécurité*-- dans le sens de la sécurité et de la tranquillité publiques.
Iulius Paulus ou Paul, avocat et juriste romain du IIe siècle préfère lui aussi, dans un sens similaire, la notion de *disciplina publica*.
Tous deux portent l'idée de tranquillité, de sécurité, de discipline, bref d'absence de trouble et de désordre dans la société.

[36] A. FORLEN (2016), Thèse de doctorat *: La dimension historique de la notion d'ordre public (XVIe-XIXe siècles).* Droit. Université de Strasbourg. Français. NN : 2016STRAA005. tel-03338678 p. 21

À titre d'illustration, un extrait du commentaire d'Ulpien sur l'édit, que l'on retrouve dans le *Corpus Iuris Civilis*[37], illustre le concept juridique romain du maintien de l'ordre public par le biais de règlements concernant les espaces publics. Ce passage[38] souligne que la sûreté et la sécurité des personnes qui traversent des voies communes ont préséance et que l'endroit doit être officiellement désigné comme public ou privé. Cela démontre l'approche proactive du système juridique romain pour assurer l'ordre et la sécurité dans la société en réglementant l'utilisation des espaces fréquentés par le public.
Un second extrait[39] souligne également l'importance du droit pour assurer le bien commun et la sécurité de tous les individus au sein de la société, en assurant la tranquillité publique. En affirmant que la loi continuera à servir les individus même après leur mort, en garantissant l'exécution de leurs souhaits et en assurant leur sécurité, elle souligne la nature durable de la protection juridique et son rôle dans le maintien de la stabilité et de l'ordre. De plus, la directive sur la proclamation des décrets dans toutes les provinces reflète l'engagement du système juridique romain envers l'application universelle et l'extension des principes juridiques à tous les territoires sous domination romaine. Cette approche globale de la gouvernance juridique vise à promouvoir la cohésion sociale et à garantir que personne ne soit privé de la protection et des avantages conférés par la loi, contribuant ainsi au maintien de l'ordre public et du bien-être dans la société romaine.

Si l'Empire romain constitue un point de départ dans l'étude de l'ordre public et de l'institution de la police, une autre période marque un tournant décisif : celle du droit administratif napoléonien. Héritier de la centralisation monarchique et marqué par une volonté d'efficacité administrative, ce modèle a profondément influencé la conception moderne de l'ordre public et de l'organisation policière, bien au-delà des frontières françaises. Il a notamment laissé une empreinte durable dans les Républiques sœurs et chez les pays frontaliers, au premier rang desquels figure l'Espagne.
En effet, d'après Clémence Zacharie[40], Maîtresse de conférence en droit public à l'Université Paris-Panthéon-Assas, « *La police de Napoléon est une police reposant sur un système particulier à la fois centralisé en termes de décision, mais pluriel dans l'exécution, voire éclaté. Le préambule de la loi du 12 nivôse an IV pose en effet le principe d'une compétence centralisatrice au profit*

[37] Un site créé par l'Université de Grenoble regroupe le Corpus juris civilis, à savoir l'ensemble des textes de droit romain conçus ou rassemblés sous le règne de l'empereur Justinien – *Codex, Digesta, Institutiones et Novellae*– (527-565) : https://droitromain.univ-grenoble-alpes.fr/corpjurciv.htm.
[38] D. 9.3.1 (*Ulpianus libro 23 ad edictum*) 2. *Parvi autem interesse debet, utrum publicus locus sit an vero privatus, dummodo per eum volgo iter fiat, quia iter facientibus prospicitur, non publicis viis studetur: semper enim ea loca, per quae volgo iter solet fieri, eandem securitatem debent habere. Ceterum si aliquando vulgus in illa via non commeabat et tunc deiectum quid vel effusum, cum adhuc secreta loca essent, modo coepit commeari, non debet hoc edicto teneri.*
[39] NOV. I. CAPUT IV. 2. <*Epilogus*> *Haec nos, ut communiter omnibus prosint hominibus, scripsimus, quatenus et viventes relictis potiantur et deficientes cum securitate moriantur, scientes, quia lex eis sepultis etiam ministrabit, et quaecumque illi disposuerint, ad perfectum ipsa perducet. Quamobrem, quoniam communis haec utilitas omnibus est hominibus, fiant quidem a tua eminentia hinc praecepta cunctis declarantia legis virtutem, dirigantur autem et per provincias in omnibus gentibus, quae dudum fuerunt et nunc a deo per nos sunt adiectae principatui Romanorum. Metropolitani vero iudices haec sumentes, sicut dudum sancitum a nobis est, unicuique dirigant civitati, manebitque nullus non audiens legem, quae neque in paupertate vivere neque mori in anxietate permittit.*
[40] C. ZACHARIE (2012). *Ordre public et affaires de famille : le rôle de la police du Consulat et de l'Empire*. Napoleonica. La Revue, N° 14(2), p. 127-138 : https://doi.org/10.3917/napo.122.0127

du ministère de la Police générale. Mais à cette volonté politique affichée s'ajoute une dynamique concurrentielle qui traverse la police de l'Empereur au point qu'éclatera une véritable "guerre des polices", en partie subie par Fouché –ancien ministre de l'Intérieur--, mais très certainement voulue par Napoléon.[41] »

Ce schéma centralisé, où l'État détient un rôle prépondérant dans la régulation de l'ordre public tout en déléguant des missions d'exécution à des instances concurrentes, a trouvé un écho de l'autre côté des Pyrénées, où l'organisation policière et administrative porte encore aujourd'hui les marques de cette influence napoléonienne.

L'Espagne, bien que dotée d'un modèle institutionnel distinct de celui de la France, présente une structure policière reposant sur des principes similaires. À l'image du système français, la police espagnole est organisée en plusieurs corps complémentaires : la Garde civile (*Guardia Civil*), force à statut militaire principalement compétente en zones rurales, s'apparente à la gendarmerie nationale française ; la police nationale (*Policía Nacional*) qui exerce, sous l'autorité du ministère de l'Intérieur, un rôle de maintien de l'ordre public et de police judiciaire, notamment dans les zones urbaines ; les polices municipales (*Policías Locales*) qui assurent la sécurité à l'échelle communale, à l'instar de leurs homologues françaises ; enfin, les polices autonomes (*Policías Autonomicas*), spécificité propre à l'Espagne, qui opèrent au sein de certaines Communautés autonomes disposant de compétences élargies en matière de sécurité. Ces forces régionales, telles que les *Mossos d'Esquadra* en Catalogne, l'*Ertzaintza* au Pays basque et la *Policía Foral* en Navarre, exercent des missions comparables à celles de la police nationale, mais sous l'autorité directe des gouvernements autonomes.

Cette structuration repose sur un héritage historique directement lié à l'empreinte administrative napoléonienne. En 1824, le roi Ferdinand VII d'Espagne, dans un souci d'organisation moderne de la sécurité publique, instaura la Police générale du Royaume par Décret Royal[42], confiant son commandement à un surintendant général et instituant une hiérarchie policière fortement centralisée. Cette réforme, inspirée du modèle français, prévoyait une répartition territoriale en commissariats de district, ancêtres des actuels commissariats provinciaux et locaux.

Ce système a perduré avec des évolutions adaptées aux réalités institutionnelles espagnoles. Aujourd'hui, la police nationale espagnole demeure sous l'autorité du ministre de l'Intérieur, qui l'exerce par l'intermédiaire du secrétaire d'État à la Sécurité et du Directeur général de la police, rappelant ainsi la forte centralisation, caractéristique du modèle napoléonien.

Toutefois, une singularité propre à l'Espagne réside dans le fait que certaines communautés autonomes (notamment la Catalogne et le Pays-basque) disposent de leurs propres forces de police, comme les *Mossos d'Esquadra* et l'*Ertzaintza*, ce qui constitue une distinction majeure avec le modèle français, où la police demeure une compétence exclusivement étatique.

L'influence française se retrouve également dans la conception même des missions de la police en Espagne. Comme le souligne la loi organique 9/2015 du 28 juillet sur le régime du personnel

[41] A. LIGNEREUX (2002), *Gendarmes et policiers dans la France de Napoléon,* Service historique de la gendarmerie nationale, p. 211 et suiv.

[42] Bulletin Officiel de l'Agence d'État : *Les origines de la police espagnole : Deux siècles au service de la société* (1824-2024), Bibliothèque juridique digitale : https://www.boe.es/biblioteca_juridica/publicacion.php?id=PUB-DH-2023-310

de la police nationale[43], celle-ci a une double vocation : assurer la sécurité publique et garantir le libre exercice des droits des citoyens, rejoignant ainsi l'approche fonctionnaliste de la police héritée du droit administratif français.

L'ordre public, bien qu'étudié par divers spécialistes, n'a pas encore fait l'objet d'une historicisation systématique. L'objectif n'est pas de retracer une généalogie de cette notion, en raison de sa nature complexe et évolutive. En effet, l'ordre public, comme l'État, tend à se naturaliser, devenant à la fois une norme et une réalité tangible. Certains théoriciens français considèrent l'ordre public comme une « *notion fonctionnelle* », évoluant au gré des autorités exécutives, plutôt qu'un concept stable. François Godicheau[44], Professeur d'histoire contemporaine à l'Université Toulouse II-Jean Jaurès, suggère deux idées principales. Premièrement, il n'existe pas d'homologie entre les conceptions de l'ordre public d'un pays à l'autre. Deuxièmement, la pluralité d'interprétations possibles souligne la diversité sémantique de l'ordre public, en fonction de contextes historiques variés.

En Espagne, jusqu'aux Cortes de Cadix (1810-1814) –*assemblée constituante pour un développement de la démocratie*–, l'ordre public relevait principalement du cadre juridictionnel[45], bien que la réflexion sur la « *science de la police* » envisageait déjà une organisation plus systématique pour la République. L'utilisation accrue du mot « *anarchie* » durant la Révolution française a également contribué à l'émergence de l'ordre public comme catégorie juridique et politique centrale. Dans les années 1780, l'association des termes « *ordre* » et « *public* » se multiplie, bien que le terme reste encore vague, souvent concurrencé par des expressions comme « *tranquillité publique* ».

Dans le contexte espagnol, l'ordre public s'inspire largement des développements français, en particulier du Traité de Police de Nicolas Delamare[46] (1705), traduit et diffusé en Espagne au XVIIIe siècle. La notion de police à cette époque couvrait un vaste champ de régulation urbaine et sociale, incluant des aspects religieux, économiques et moraux, et s'étendait bien au-delà de la simple sécurité publique.
Dans la seconde moitié du XVIIIe siècle, la science de la police s'est élargie pour couvrir le monde économique et politique. Ce sont surtout les dimensions économiques de la police qui intéressent les penseurs espagnols. Toutefois, des éléments liés à l'ordre public, comme le

[43] Loi organique 9/2015, du 28 juillet, relative au régime du personnel de la police nationale : https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-8468

[44] F. GODICHEAU (2013), *Origines de l'ordre public en Espagne*, Université Bordeaux-Montaigne, IUF, p. 107-130

[45] Article 170, Constitution politique de la monarchie espagnole (1812) : « *Le pouvoir de faire appliquer les lois réside exclusivement dans le Roi, et son autorité s'étend à tout ce qui conduit au maintien de l'ordre public à l'intérieur, et à la sécurité de l'État à l'extérieur, conformément à la Constitution et aux lois.* » Mais aussi l'article 321, à propos de la charge des mairies : « *Il sera de la responsabilité des municipalités : [...] Deuxièmement. D'aider le maire dans tout ce qui appartient à la sécurité des personnes et des biens, et à la préservation de l'ordre public.* »

[46] N. DELAMARE (1705), *Traité de la Police,* où l'on trouvera l'histoire de son établissement, les fonctions et les prérogatives de ses magistrats, toutes les lois tous les règlements qui la concernent avec une description historique et topographique de Paris et huit plans gravés représentant son ancien État et ses divers accroissements avec un recueil de tous les statuts et règlements des six corps des marchands et de toutes les Communautés des Arts & Métiers, Tome premier.

maintien de la tranquillité publique, sont également intégrés dans les règlements, bien que le terme reste souvent confondu avec la notion d'intérêt général.

L'intérêt général, en tant que critère matériel de l'administration -- *l'administration agit dans un but d'intérêt général*--, trouve ses fondements dans la philosophie politique. Pour Saint Thomas d'Aquin, l'intérêt général se rapproche du Bien commun, autrement formulé « *le fruit de l'engagement collectif en vue du bien de tous et pas seulement l'œuvre des institutions qui ont le pouvoir* »[47]. Les philosophes du contrat social, tels que Hobbes, Locke et Rousseau, ont également abordé cette notion. Hobbes, dans *Le Léviathan*[48], considère l'État comme garant de la sécurité face au chaos, Locke, dans le *Second traité du gouvernement civil*[49], le voit comme globalement pacifique, protecteur des droits naturels et régulateur des conflits. Rousseau offre une vision originale, dans *Du contrat social*[50], centrée sur l'idée de concilier la liberté individuelle avec l'autorité collective.
Ainsi, l'intérêt général est perçu comme la volonté des gouvernants de déterminer, à un moment donné et sur un territoire donné, quels besoins relèvent de cet intérêt.

Comme nous l'évoquions précédemment, selon François Godicheau[51], il convient de souligner que depuis les débats constitutionnels postérieurs au franquisme jusqu'à aujourd'hui, le terme « ordre public » a été au cœur des discussions sur la sécurité citoyenne et la politique répressive. La création du Tribunal de l'Ordre Public sous la dictature de Franco témoigne de la manière dont l'ordre public, perçu avant tout comme une question politique, a marqué l'histoire récente de l'Espagne. Créé par la loi 154/1963 du 2 décembre[52], mais effectif qu'en février 1964, ce Tribunal était basé à Madrid et possédait une compétence nationale.
Il était chargé de juger les infractions portant atteinte aux principes fondamentaux de l'État, à l'ordre public et à la stabilité nationale, notamment les crimes contre la sûreté de l'État, la rébellion, la sédition et les désordres publics. Il reprenait également les compétences du Tribunal spécial pour la répression de la franc-maçonnerie et du communisme, supprimé par la même loi. Son fonctionnement reposait sur une procédure d'urgence imposant une détention provisoire stricte et permettant les procès par contumace, c'est-à-dire en l'absence de la personne jugée.

Initialement composé d'un président, de deux magistrats, d'un procureur et d'un greffier, il fut renforcé en 1972 par un second juge d'instruction et des magistrats supplémentaires. Supprimé

[47] P.F. DAGUET, P. MANENT, J.-R. LANAVÈRE (2024), *Loi naturelle, politique et bien commun chez saint Thomas d'Aquin*, Librairie philosophique J. VRIN, Collège des bernardins.
[48] T. HOBES (1651), *Léviathan Traité de la matière, de la forme et du pouvoir de la république ecclésiastique et civile*, Traduction originale du Professeur de philosophie P. FOLLIOT, au Lycée Ango, Dieppe, en Normandie (2002).
[49] J. LOCKE (1689), *Second traité du gouvernement civil*, Traduction David Mazel, GF N°408 – Philosophie.
[50] J.-J. ROUSSEAU (1762), *Du contrat social, ou principes du droit politique*, Collection complète des œuvres, Genève, vol.1, in N°4
[51] F. GODICHEAU (2013), *op. cit.* n°44
[52] Loi 154/1963, du 2 décembre, sur la création du Tribunal de l'Ordre Public : https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1963-22622

en 1977 par le décret-loi 2/1977[53] sous le gouvernement d'Adolfo Suárez, il fut remplacé par deux nouveaux juges d'instruction à Madrid. Ses affaires en cours furent transférées à l'Audience provinciale de Madrid et, pour certaines compétences, à la nouvelle Audience nationale (*Audiencia Nacional*).

Enfin, pour revenir un peu en arrière, au XVIIIe siècle, la distinction entre ordre public et privé se renforce, influencée par des penseurs comme Beccaria et Filangieri, tous deux italiens, qui placent le trouble à l'ordre public parmi les catégories de crimes les plus graves.

Tout bien considéré, le meilleur moyen d'éviter tout trouble à l'ordre public est de le prévenir, par l'intermédiaire de missions de police administrative.
En France, le terme « *police* » évoque d'abord une activité matérielle assurée principalement par deux corps de l'État : la police et la gendarmerie, le premier civil, l'autre militaire. Cependant, il désigne aussi une activité de réglementation dont les autorités nationales et locales sont chargées. La fonction juridique de la police est ici visée, et non l'organisation administrative et la politique menée. En ce sens, la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure[54] reflète assez bien la finalité de cette activité de règlementation : « *la sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives. L'État a le devoir d'assurer la sécurité en veillant sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre public, à la protection des personnes et des biens* ».

Une première distinction, classique et essentielle, apparait quant aux rôles respectifs de la police administrative et de la police judiciaire. Ces derniers se confondent au sens où les deux polices visent un même objectif : veiller au respect l'ordre public, exprimant juridiquement « *les points névralgiques de la société*[55] ». Les deux polices se distinguent cependant car elles reposent sur le principe de séparation des autorités administratives et judiciaires. D'un côté la police administrative agit au nom du pouvoir exécutif et de l'autre la police judiciaire intervient au nom de l'autorité judiciaire, gardienne des libertés individuelles.
Cette même distinction, *a priori* simple, se complique dans sa mise en œuvre. Les deux polices peuvent être exercées par les mêmes agents mais leur dissociation est l'un des aspects de la séparation des pouvoirs. Elle a de ce fait un fondement constitutionnel[56]. Pour qualifier une action policière, la jurisprudence ne recourt pas à un critère organique mais finaliste, selon un point de vue téléologique. Autrement dit, elle recherche le but poursuivi par l'auteur de l'action policière, son intention. Une seule question se pose : est-il répressif[57] ou préventif ?
Dans la première hypothèse, la police judiciaire désigne la constatation d'une infraction et la

[53] Décret-loi royal 2/1977, du 4 janvier, par lequel est aboli le Tribunal et les Tribunaux de l'Ordre Public et par lequel sont créées deux nouvelles Cours d'Instruction à Madrid : https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-167
[54] Article 1er de la loi n°2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure (1) : https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000412199/#:~:text=%C2%AB%20L'Etat%20a%20le%20devoir,des%20personnes%20et%20des%20biens
[55] M.-C. VINCENT-LEGOUX (2001), *op. cit.* n°27
[56] 12 janv. 2006, n°2006-64, Lutte contre le terrorisme.
[57] CE, sect., 11 mai 1951, *consorts Baud*, publié au recueil Lebon, p. 265

recherche de ses auteurs. Parce qu'elle est répressive, elle est placée sous la direction du procureur de la République et son contentieux est judiciaire. Dans la seconde hypothèse, la police administrative a pour objet la protection de l'ordre public. Préventive, elle est régie par le droit administratif. Il s'agit d'une activité administrative et son contentieux est lui aussi administratif[58]. Elle vise, par un acte unilatéral, à imposer des contraintes au particulier. En ce sens, elle constitue une restriction aux libertés publiques. Tout bien considéré, non seulement les deux polices peuvent être exercées par les mêmes agents, mais une même opération peut se transformer en cours d'exécution : commencer comme opération de police administrative, elle devient judiciaire. Les deux polices se chevauchent, ce qui en fait une opération mixte. La détermination du moment où l'on passe de l'une à l'autre peut s'avérer délicate, et il revient au juge de rechercher quelle est l'opération dominante.

Puisqu'un exemple concret vaut mieux qu'un long discours, l'arrêt *Chadeyras* rendu par le Tribunal des conflits en 1985[59] illustre parfaitement la distinction entre police administrative et police judiciaire. Dans cette affaire, un différend de voisinage éclate lorsqu'un enfant envoie involontairement un ballon chez son voisin, qui refuse de le restituer. La situation dégénère, mais le Tribunal constate l'absence d'infraction relevant de la police judiciaire. En revanche, il considère que l'intervention des autorités relève de la police administrative, dans le but de rétablir la tranquillité publique et de mettre fin au trouble de voisinage. Cet arrêt met ainsi en lumière le rôle préventif de la police administrative, distinct de la logique répressive propre à la police judiciaire.

Définie comme l'action administrative visant à maintenir l'ordre existant via une action préventive, le Tribunal constitutionnel espagnol, dans une décision en séance plénière (STC, *Pleno*, 13-XII-2001[60]) dégage, et identifie d'une certaine manière, l'activité de *police de sécurité* qui caractérise les forces et organismes de sécurité. Libardo Rodríguez, Professeur de droit administratif et constitutionnel colombien, définit la police administrative comme « *le pouvoir ou la faculté dont dispose l'administration d'appliquer les limitations à l'activité des gouvernés, afin de maintenir l'ordre public.* »

Selon Iñaki Agirreazkuenaga Zigorraga[61], avocat et Professeur de droit administratif à l'Université du Pays-basque, qui s'est attelé à étudier l'aspect sécuritaire dans le prolongement de l'ordre public, le cadre juridique de l'action administrative en matière de sécurité publique en Espagne est souvent flou en raison de la transversalité de cette matière, qui touche à de nombreux aspects de la vie sociale. De plus, il est en partie confondu avec d'autres institutions du droit administratif, telles que la notion de police ou les actions administratives limitatives des droits. Cette confusion a conduit une partie de la doctrine à remplacer la notion de police administrative par celle d'activité administrative de limitation ou de garantie, laquelle inclut la fonction de police de

[58] CE, 24 juin 1960, *Soc. Frampar et Soc. France Éditions et publications*, publié au recueil Lebon, p. 412
[59] TC, 22 avril 1985, *Chadeyras*, 02360, mentionné aux tables du recueil Lebon.
[60] Sentence TC n°235/2001, sur les compétences en matière de sécurité publique et de police autonome propre : https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-2002-908
[61] I. AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, *Les compétences de l'État et des Communautés autonomes en matière de sécurité publique et privée : un changement est-il opéré avec le nouveau statut de la Catalogne ?, Universidad del País Vasco*. p. 72

sécurité. Cependant, cette action administrative peut également adopter d'autres moyens d'intervention, comme la planification, l'incitation ou la prestation de services publics.
En parallèle, la sécurité publique est également en lien avec des aspects de la protection juridictionnelle pénale, par exemple, en matière de prévention des délits et de la double appartenance de la police judiciaire à l'ordre organique et fonctionnel. Cela n'empêche pas de considérer la sécurité publique comme une fonction administrative distincte de la fonction juridictionnelle, comme précisé dans les articles 104, 148.1.2.ª et 149.4.ª de la Constitution espagnole.

L'ensemble des normes qui régissent ce cadre juridique vise à préserver et à restaurer les conditions nécessaires à l'exercice des droits et libertés des citoyens, ainsi qu'à la coexistence pacifique, à travers des mesures préventives, correctives ou répressives, telles que les actes d'inspection, de surveillance, de limitation des droits ou d'exercice de la contrainte administrative. Le socle commun de ces normes repose principalement sur la loi organique des forces et corps de sécurité (LOFCS)[62] et la loi organique de protection de la sécurité citoyenne (LOPSC)[63]. Malgré tout, ces dernières sont complétées par des législations spécifiques en matière de santé, de circulation routière et de sécurité, de spectacles publics, d'immigration, ainsi que par des lois régissant les droits de réunion et de manifestation.

La police administrative, ou le pouvoir de police, a également été désignée, selon la notion française, comme l'État Gendarme ou l'État de Police, pour signifier que l'objectif était de surveiller les citoyens afin qu'ils n'abusent pas de leurs droits au détriment des autres. La police administrative est l'une des activités les plus importantes de l'administration publique ; pour cette raison, comme le souligne Orlando García-Herreros (2001[64]), docteur en droit administratif à l'Université de Bogotá, il est très important de ne pas confondre ceux qui détiennent le pouvoir de police avec ceux qui commandent les forces de police.
Il ajoute que le pouvoir de police « *permet de prendre des décisions, de nature générale ou individuelle, visant à maintenir l'ordre public ou à son rétablissement ; le commandement du personnel policier est lié à l'organisation et à la hiérarchie. Dans les forces de police, les maires, par exemple, sont des chefs de police* [municipale[65]] *de haut rang, mais ils n'ont généralement pas le commandement des forces de police, puisque les ordres qu'ils donnent doivent être communiqués par l'intermédiaire du commandement respectif.* »
Pour conclure, il affirme que le pouvoir de police se caractérise par sa fonction répressive, tandis que pour d'autres, il est éminemment préventif, comme le disait à l'époque Copete Lizarralde[66],

[62] Loi organique 2/1986, du 13 mars, sur les forces et corps de sécurité, qui s'organise en 5 titres : Des forces et corps de sécurité ; Des forces et corps de sécurité de l'État, De la police des Communautés Autonomes, Sur la collaboration et la coordination entre l'État et les Communautés autonomes ; et De la police locale : https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-6859
[63] Loi organique 4/2015, du 30 mars, de protection de la sécurité citoyenne, qui s'organise en titres 5 chapitres : Dispositions générales ; Documentation et identification personnelle ; Actions pour le maintien et le rétablissement de la sécurité citoyenne ; Pouvoirs spéciaux de la police administrative de sécurité ; et Régime de sanctions : https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-3442
[64] O. GARCÍA-HERREROS (2001), *Droit administratif*. Bogotá D. C. : *Universidad Sergio Arboleda*, p. 270
[65] Article 21.1 de la loi 7/1985, du 2 avril, Réglementant les bases du régime local : « *Le maire est le président de la corporation et dispose des pouvoirs suivants :* [...] *i) Assurer la direction de la police municipale.* ».
[66] Á. COPETE LIZARRALDE (1957), *Leçons de droit constitutionnel*. 3e ed. Bogotá: Editions Lerner, 1960 p. 245

avocat colombien, affirmant que « *son objet immédiat* » est la préservation de l'ordre public, même si lors de son exercice, il y aura presque nécessairement des limitations aux libertés individuelles, mais cette limitation est une conséquence de son exercice et non de sa finalité.
En droit français, la distinction entre police administrative générale (PAG) et police administrative spéciale (PAS) est fondamentale. La police administrative générale a pour objectif de maintenir l'ordre public dans ses composantes traditionnelles, à savoir la sécurité, la salubrité et la tranquillité publiques. Elle est exercée par des autorités telles que le Premier ministre, les préfets, les maires et les présidents de département.
À titre d'exemple, l'arrêt Labonne de 1919[67] a consacré le pouvoir de police générale du Premier ministre. Les préfets de département, les maires et les présidents de département disposent également de pouvoirs de police générale afin d'assurer l'ordre public à l'échelle locale.
Ainsi, lorsqu'une autorité de police intervient, elle doit disposer de la compétence nécessaire, faute de quoi sa mesure sera illégale au fond. Cependant, ces autorités de police administrative ne sont pas pleinement autonomes dans l'exercice de leurs prérogatives, car, en raison de leur compétence générale, elles ont l'obligation d'agir dès lors qu'un trouble à l'ordre public ou un risque de trouble est identifié. Or, nous le savons, le droit, dans sa recherche de précision, se satisfait mal de la généralité.

Dans ce cadre, la police administrative spéciale intervient. Elle a été instituée pour répondre à des exigences particulières, liées à des besoins spécifiques. La PAS permet souvent de confier des pouvoirs à des autorités qui ne disposent pas de compétences en matière de PAG. Un exemple classique est celui des PAS mises en place dans le domaine du cinéma, où des compétences peuvent être attribuées à un ministre.
Toutefois, il arrive également que des polices administratives spéciales soient instaurées et confiées à des autorités déjà investies de pouvoirs en matière de police administrative générale. Ainsi, la PAS relative à la salubrité de l'habitat peut être attribuée au maire.
En France, de nombreuses autorités exercent des fonctions de police administrative spéciale. Cependant, l'objectif de notre étude n'étant pas de les énumérer de manière exhaustive, nous nous en tiendrons aux principes de base qui régissent cette distinction.

En terres espagnoles, la distinction entre PAG et PAS est moins formalisée. Néanmoins, plusieurs autorités exercent des fonctions similaires à celles de la police administrative générale, tels que le ministre de l'Intérieur et les délégués du Gouvernement (*delegados del Gobierno*)[68]. Ces derniers, nommés par décret royal en Conseil des ministres, sont affectés à chaque communauté autonome et représentent l'État dans les différentes communautés autonomes du pays.
Quant à la police administrative spéciale, un grand nombre d'agences nationales et locales sont compétentes pour exercer des pouvoirs spécifiques dans des domaines particuliers, assurant ainsi le respect de normes et de régulations spécifiques, indépendamment des compétences générales de maintien de l'ordre public. Par exemple, il est pertinent de citer l'Agence Espagnole des

[67] CE, 8 août 1919, *Labonne*, 56377, publié au recueil Lebon.
[68] Liste des délégations du Gouvernement sur l'ensemble du territoire espagnol : https://mpt.gob.es/portal/delegaciones_gobierno/delegaciones.html

Médicaments et des Produits Sanitaires (AEMPS)[69] : autorité compétente en matière de régulation des médicaments et des produits de santé.

L'intérêt de cette étude comparative entre la France et l'Espagne réside dans l'opposition de leurs modèles d'organisation territoriale et institutionnelle.
D'un côté, la France, République indivisible et laïque, repose sur un modèle d'État unitaire fortement centralisé, bien que les réformes successives de décentralisation aient progressivement accordé plus de pouvoirs aux collectivités territoriales. Tout État centralisé est un État unitaire, mais tout État unitaire n'est pas nécessairement centralisé. La Constitution de la Ve République du 4 octobre 1958, dans son article 1er, consacre l'organisation décentralisée de la République, permettant aux collectivités territoriales (régions, départements, communes) d'exercer certaines compétences propres, tout en restant sous l'autorité de l'État central.
Les réformes de décentralisation, en particulier celles des lois Defferre de 1982[70] et les réformes constitutionnelles de 2003[71], ont accordé aux collectivités une autonomie administrative et financière, sans toutefois atteindre le niveau d'autonomie des communautés autonomes espagnoles.

L'emploi du terme « État unitaire » plutôt qu'« État centralisé » dans la formulation du sujet permet d'insister sur la nature juridique fondamentale de la France, consacrée par l'article 1er de sa Constitution, modifié par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République[72], qui dispose que « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. [...] Son organisation est décentralisée.* » Cette qualification met en avant l'unité du pouvoir souverain. Si l'État unitaire peut connaître divers degrés de décentralisation, il demeure, par essence, structuré autour d'un pouvoir central exerçant une compétence de principe, la décentralisation n'étant qu'une modalité d'organisation interne et non une remise en cause de son caractère unitaire. En revanche, la centralisation renvoie spécifiquement à la concentration des compétences au sein de l'État, tandis que la déconcentration vise à assurer un relais territorial par l'intermédiaire des représentants de l'État. Cette distinction est particulièrement significative en matière de police administrative, où l'État français conserve une prépondérance marquée, notamment à travers le rôle du préfet.

---

[69] Organisme d'État rattaché au ministère de la Santé, chargée de garantir à la société, depuis une perspective de service public, la qualité, la sécurité, l'efficacité et l'information correcte sur les médicaments et les produits sanitaires : https://www.aemps.gob.es/

[70] À partir de 1981, une vaste politique de décentralisation est engagée sous l'impulsion du ministre Gaston Defferre. Les lois de 1982 et 1983 suppriment la tutelle préfectorale, renforcent l'autonomie financière des collectivités et leur transfèrent de nombreuses compétences, notamment en matière d'urbanisme, d'éducation et de transports. Désormais, la région devient une collectivité territoriale à part entière, tandis que les départements et communes gagnent en responsabilité. Toutefois, malgré ces avancées, des tensions persistent entre l'État et les collectivités, notamment sur la question des moyens financiers alloués aux nouvelles compétences : https://www.vie-publique.fr/eclairage/38438-les-lois-defferre-premieres-lois-de-decentralisation

[71] La loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République marque une étape majeure dans la décentralisation. Cette dernière inscrit dans l'article 1er de la Constitution que l'organisation de la République est décentralisée. Elle consacre l'autonomie financière des collectivités territoriales et leur permet d'organiser des référendums locaux. De plus, elle introduit la possibilité pour les collectivités de mener des expérimentations en dérogeant temporairement à certaines règles législatives ou réglementaires, comme ce fut le cas pour le RSA ou la tarification sociale de l'eau.

[72] *Ibid.*

Ainsi, tout État centralisé est nécessairement unitaire, dans la mesure où il repose sur un pouvoir souverain unique, mais tout État unitaire n'est pas forcément centralisé, puisqu'il peut adopter des formes variées de décentralisation sans remettre en cause son unité juridique.

Contrairement à un État fédéral ou régional, la France conserve un contrôle étroit sur les collectivités, notamment par l'intermédiaire du préfet, représentant de l'État dans chaque département et région, chargé de veiller au respect de la légalité des actes locaux.
Les collectivités territoriales françaises disposent de compétences propres, mais celles-ci restent encadrées par la loi et font l'objet d'un contrôle *a posteriori*. Les conflits entre l'État et les collectivités territoriales sont soumis au contrôle juridictionnel, notamment devant le Conseil d'État.
Il est important de rappeler que la décentralisation en France s'est développée dans le cadre d'un État unitaire centralisé, héritier de la Révolution française, où la priorité a longtemps été donnée à l'uniformité législative et à la souveraineté nationale. Cette tradition contraste avec le modèle régional espagnol, né d'une volonté de reconnaissance des diversités territoriales et culturelles.
Politiquement, les revendications régionales en France, notamment en Corse, ont suscité des débats sur l'autonomie et l'identité régionale[73]. La Corse, collectivité territoriale à statut particulier avec la Guyane, la Martinique et Mayotte, a longtemps été le foyer de revendications autonomistes, voire indépendantistes, qui ont souvent débouché sur des tensions entre l'État et les mouvements régionalistes. L'État a déployé d'importants dispositifs de maintien de l'ordre public pour répondre aux mouvements nationalistes corses, illustrant les limites de la décentralisation française face aux revendications identitaires.

De l'autre côté, l'Espagne, Monarchie parlementaire connue pour son modèle d'État régional, repose sur une organisation en communautés autonomes, particularité de la Constitution de 1978 qui découle de la diversité culturelle du pays, notamment avec des régions telles que le Pays-basque, la Catalogne et la Galice.
L'article 2 de la Constitution espagnole[74] reconnaît le droit à l'autonomie, permettant aux communautés de s'auto-constituer. Cependant, la mise en place de cette autonomie reste complexe, avec des compétences partagées entre l'État central et les communautés, et une dualité de pouvoirs similaire à un État fédéral.
Les communautés autonomes sont dotées de statuts particuliers et disposent d'institutions régionales politiques similaires, avec une Assemblée élue, un Conseil de gouvernement et un Président.

[73] France culture, Épisode 4/4 : *L'île face au continent, les métamorphoses du nationalisme corse* : https://www.radiofrance.fr/franceculture/podcasts/le-cours-de-l-histoire/l-ile-face-au-continent-les-metamorphoses-du-nationalisme-corse-5151788

[74] Article 2, Constitution espagnole (1978) : « *La Constitution est fondée sur l'unité indissoluble de la Nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les Espagnols, et elle reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui la composent ainsi que la solidarité entre elles.* »

Malgré cette décentralisation, l'État conserve des compétences exclusives, tandis que les communautés ont une certaine latitude pour exercer leurs propres compétences[75]. Les conflits entre l'État central et les communautés peuvent être résolus par le Tribunal constitutionnel, institué par la Constitution de 1978. Il est l'organe suprême garant de la suprématie constitutionnelle en Espagne. Fonctionnant selon un modèle de justice constitutionnelle concentrée, mais intégrant certains éléments de contrôle diffus, il a été inspiré des modèles allemand et italien tout en conservant des spécificités propres.
Composé de douze magistrats nommés pour neuf ans par différentes institutions de l'État, il se distingue par son indépendance et son rôle central dans l'interprétation de la Constitution. Ses compétences couvrent principalement le contrôle de constitutionnalité des lois, la protection des droits fondamentaux via le recours en *amparo --une procédure permettant aux citoyens de contester, devant cette juridiction, toute violation de leurs droits et libertés fondamentaux par une autorité publique, après épuisement des voies de recours ordinaires*--, ainsi que la résolution des conflits de compétences entre l'État et les communautés autonomes[76].

Il convient de rappeler que l'État régional est issu d'un État unitaire qui, dans des contextes historiques spécifiques, a évolué pour intégrer une autonomie locale plus marquée, tout en conservant son unité souveraine. L'Italie et l'Espagne illustrent parfaitement cette trajectoire, ayant connu une expérience autoritaire avant d'opter pour un modèle régionalisé visant à concilier unité et diversité. Contrairement à l'État fédéral, qui naît généralement de l'association d'entités initialement indépendantes pour limiter le pouvoir central, l'État régional procède d'une démarche inverse : il s'agit d'un État unitaire qui, sans renoncer à son unicité, reconnaît des compétences propres à certains territoires pour renforcer leur autonomie sans briser l'indivisibilité de la souveraineté nationale. Les compétences des collectivités territoriales espagnoles s'inscrivent également dans un cadre juridique international via la signature et la ratification par l'Espagne de la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985[77], reconnaissant ainsi l'importance d'un pouvoir local effectif et démocratique. Cette ratification, approuvée par les *Cortes Generales –le parlement bicaméral du Royaume d'Espagne*--, engage l'État à garantir aux collectivités territoriales des compétences réelles. En définissant clairement la notion d'autonomie locale[78], cette reconnaissance internationale renforce la légitimité de l'organisation décentralisée du système espagnol et témoigne d'un engagement à concilier autonomie locale et respect des principes démocratiques européens[79].

[75] L'article 149 de la Constitution espagnole réserve à l'État la compétence exclusive dans plusieurs domaines, parmi lesquels « *les relations internationales* » et « *la défense* », « *la justice* », « *la législation du travail* », « *les droits pénal et civil* », « *la santé* », « *les politiques monétaire et économique.* »
[76] F. PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL (2015), *Le Tribunal constitutionnel espagnol*, Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel N°49 – p. 59-68
[77] Charte européenne de l'autonomie locale, 15 octobre 1985 : https://rm.coe.int/168071a600
[78] Article 3, Charte européenne de l'autonomie locale : « *1. Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.* »
[79] Article 2, Charte européenne de l'autonomie locale : « *Le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation nationale et, autant que possible, dans la Constitution.* »

Toutefois, une partie de la doctrine, à l'instar de Francis Delpérée, député de la chambre des représentants de Belgique et professeur de droit constitutionnel, considère l'État régional « *comme un compromis ou comme la synthèse de structures antinomiques.* [...] *L'État régional se situerait à mi-chemin entre l'État unitaire et l'État fédéral* »[80]. L'auteur évoque une étape transitoire vers le fédéralisme, comme ce fut le cas pour la Belgique.
Si cette lecture peut sembler pertinente dans certains contextes historiques, elle ne saurait être généralisée. L'État régional constitue un modèle institutionnel distinct, doté d'une cohérence propre et d'un équilibre spécifique entre centralisation et autonomie. Contrairement à l'État fédéral, où les entités fédérées disposent d'une souveraineté constitutionnelle partagée, l'État régional repose sur une unité constitutionnelle indivisible, dans laquelle les collectivités autonomes exercent des compétences déléguées et encadrées par le pouvoir central. Dès lors, le régionalisme ne saurait être perçu comme une simple transition vers le fédéralisme, mais bien comme un mode d'organisation pérenne, adapté aux réalités politiques, historiques et culturelles des États qui l'ont adopté.

Dans le contexte politique moderne, deux communautés, le Pays-basque et la Catalogne, ont été particulièrement revendicatives, cherchant une plus grande autonomie voire l'indépendance. Ces tensions ont donné lieu à des débats politiques intenses[81], des réformes statutaires controversées abordées à partir de 2005[82] et même des tentatives unilatérales de déclaration d'indépendance[83], avec des répercussions significatives sur la stabilité politique de l'Espagne et sur ses relations avec les communautés autonomes.
L'exemple Basque, avec notamment la problématique de la langue minorée qui a permis à son peuple de renforcer sa volonté indépendantiste, est souvent évoqué par les gradés de la Garde civile et les unités de coopération transfrontalière dans l'accomplissement de leurs missions d'ordre public.

Sujet à la fois vaste et fondamental, l'étude de l'ordre public dans un État centralisé et un État régional doit être précisément circonscrite afin de garantir la rigueur de l'analyse. Dès lors, il ne saurait être question d'examiner de manière exhaustive l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'ordre public en France et en Espagne, tant leur diversité et leur foisonnement rendraient l'étude trop large et moins cohérente sur le plan méthodologique.

---

[80] F. DELPÉRÉE (2001), *Le droit constitutionnel de la Belgique*, LGDJ, Édition Bruylant.
[81] France CULTURE (2019), *De la Catalogne au Pays-basque : les autonomies espagnoles en question* (Épisodes 1 à 4).
[82] C. ORTEGA SANTIAGO (2019), *Qu'est-ce que l'Espagne en tant que nation de nationalités et de régions ? Asymétrie et faits différentiels*, Civitas Europa, N°42(1), p. 221-237 : https://doi.org/10.3917/civit.042.0221.
En 2005, la mise à jour de l'État autonome espagnol à travers les réformes statutaires prend une nouvelle dimension : pour la première fois, les statuts des communautés dites historiques (Catalogne, Navarre et Andalousie) sont modifiés, tandis que, dans le cas des communautés ordinaires, les réformes ne font pas l'objet d'un accord préalable au niveau national, mais sont initiées directement par chaque Communauté autonome (Valence, les Baléares, l'Aragon, la Castille-et-León, l'Estrémadure et les Canaries). De plus, dans la plupart des cas, ces réformes se traduisent par l'adoption de nouveaux statuts d'autonomie.
[83] El Mundo (2024), *La nouvelle loi de désengagement indépendantiste appelle à « honorer le 1-0 » pour libérer la « nation occupée de la Catalogne »* :
https://www.elmundo.es/cataluna/2024/02/22/65d63cb8fc6c8309388b45a9.html

Toutefois, bien que cette recherche accorde une place centrale aux textes constitutionnels, des deux États – *dans la mesure où la Constitution fixe les principes fondamentaux régissant l'exercice des pouvoirs de police et la répartition des compétences en matière de sécurité publique*–, il serait illusoire de se limiter strictement à leur analyse. En effet, si la Constitution française pose implicitement les bases de l'ordre public en l'érigeant comme une limite aux libertés fondamentales et un outil d'encadrement de l'action administrative, elle demeure peu prolixe sur l'organisation concrète des missions de maintien de l'ordre. De son côté, la Constitution espagnole, tout en consacrant explicitement la notion de sécurité publique et en précisant le rôle des forces et corps de sécurité, laisse une marge d'interprétation et d'aménagement aux législations infra-constitutionnelles et aux Statuts d'autonomie des Communautés autonomes.
Ainsi, l'approche retenue dans cette étude repose sur une analyse ciblée et sélective des normes les plus structurantes, qui façonnent les régimes juridiques de l'ordre public en France et en Espagne. Il ne s'agit donc pas d'embrasser l'ensemble des normes législatives et réglementaires applicables, mais de se concentrer sur un corpus normatif essentiel, intégrant non seulement les principes constitutionnels, mais également certaines législations fondamentales qui en précisent la portée et l'application. Ce choix s'explique par la nécessité de saisir l'ordre public non pas comme un concept figé, mais comme un cadre évolutif, façonné par des dynamiques législatives et jurisprudentielles qui redéfinissent continuellement les contours.
L'objectif est donc d'étudier un environnement normatif structurant, intégrant la Constitution, mais aussi d'autres textes fondamentaux, tels que les lois organiques encadrant l'action des forces de police, les textes relatifs à la répartition des compétences de l'État et les collectivités territoriales, ou encore les normes régissant les situations d'exception et de crise. Ce cadre permet d'assurer une approche équilibrée et pertinente, évitant à la fois l'écueil d'une étude trop généraliste et celui d'une analyse excessivement fragmentée.
En somme, cette recherche adopte une démarque qui, sans prétendre à l'exhaustivité, s'attache à décrypter les principes directeurs et les instruments normatifs majeurs qui encadrent l'action des pouvoirs publics en matière d'ordre public, garantissant ainsi une lecture cohérente et efficace des systèmes juridiques espagnol et français.

De plus, la Constitution espagnole, en raison de la structure décentralisée de l'État, offre une description plus détaillée des missions administratives liées à l'ordre public. La reconnaissance des compétences propres aux communautés autonomes[84] impose en effet une répartition plus précise des attributions entre l'État central et les autorités régionales.

Toutefois, l'interprétation des textes constitutionnels ne saurait être totalement déconnectée de leur mise en œuvre concrète. Ainsi, l'étude fera ponctuellement référence à des développements législatifs ou jurisprudentiels uniquement lorsque ceux-ci s'avéreront indispensables pour comprendre l'esprit et la portée des dispositions constitutionnelles. Il ne s'agira donc pas

[84] L'article 148 de la Constitution espagnole énumère les matières dans lesquelles les Communautés autonomes peuvent exercer leurs compétences propres. Ce dernier évoque notamment « *la surveillance et la protection de leurs bâtiments et installations* » ainsi que leur capacité à « *coordonner les forces de police locales,* [...] *dans les limites fixées par une loi organique* ». Après cinq ans, et sous réserve d'une réforme de leurs statuts, les Communautés autonomes peuvent élargir progressivement leurs compétences dans le cadre défini par l'article 149 de la Constitution.

d'étudier la production normative et contentieuse dans sa globalité, mais bien de l'intégrer comme un outil d'analyse strictement subordonné à la compréhension du cadre constitutionnel de l'ordre public.

Notion fondamentale du droit administratif et constitutionnel qui constitue à la fois un objectif pour l'action des pouvoirs publics et une limite aux libertés individuelles, l'ordre public est au cœur des missions régaliennes de l'État et incarne la conciliation entre la nécessité de préserver la tranquillité, la sécurité et la salubrité publiques, et la garantie des droits fondamentaux. Ce concept, bien que commun aux systèmes juridiques de nombreux États, se décline de manière différente en fonction des traditions institutionnelles et des structures étatiques.
Dans cette perspective, l'étude comparée de la France et de l'Espagne revêt un intérêt particulier. La France, État unitaire centralisé, et l'Espagne, État régionalisé, offrent deux modèles distincts d'organisation du maintien de l'ordre public. Alors que la France repose sur une tradition jacobine –*voir parisianiste*[85]– où l'administration de l'ordre public est largement centralisée et hiérarchisée, l'Espagne, en raison de son modèle autonomique issu de la Constitution de 1978, confère aux Communautés autonomes une part importante de compétences en matière de police administrative.
L'analyse de ces deux approches permet d'examiner comment l'organisation territoriale de l'État influence la gestion de l'ordre public, notamment à travers la répartition des compétences entre les différents échelons administratifs et l'articulation entre l'autorité centrale et les collectivités locales.

Outre les points développés brièvement dans mon avant-propos, l'intérêt de cette recherche est également renforcé par les évolutions récentes des politiques de sécurité et des législations en matière d'ordre public dans les deux pays. En France, les débats récurrents sur l'état d'urgence, les lois renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, ainsi que l'extension des pouvoirs de police administrative, témoignent d'une évolution significative du cadre juridique de l'ordre public. En Espagne, les tensions politiques entre le gouvernement central et certaines Communautés autonomes illustrent les enjeux liés à la répartition des compétences en matière de police administrative et de maintien de l'ordre public. L'étude de ces dynamiques permet d'appréhender les limites et les opportunités offertes par chaque modèle institutionnel face aux défis contemporains en matière de sécurité et de libertés publiques.

D'un point de vue académique, cette recherche contribue à une meilleure compréhension des relations entre droit constitutionnel et droit administratif[86] dans l'organisation de l'ordre public et dans une analyse favorisant la coopération internationale. Elle permet également d'analyser la

[85] Bien que cette expression traduise la centralisation des pouvoirs et des décisions de Paris -*qui remplit les fonctions de capitale et de grande ville, marquée(s) par une histoire politique mouvementée*-, elle ne saurait être totalement exacte lorsqu'elle est appliquée à l'ordre public. Comme le souligne le Professeur Renaudie, cette notion oscille, entre banalité et singularité.
O. RENAUDIE (2015), *L'ordre public à Paris*. Archives de philosophie du droit, Tome 58(1), p. 56–69 : https://doi.org/10.3917/apd.581.0084
[86] B. STIRN (2012), *Constitution et droit administratif*, Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel n°37, p. 2

manière dont les États adaptent leur cadre juridique face aux nouvelles menaces sécuritaires, tout en respectant les principes fondamentaux de l'État de droit.
Enfin, cette étude comparée vise à enrichir la réflexion sur l'équilibre entre centralisation et décentralisation dans la gestion de l'ordre public, question qui dépasse largement le cas franco-espagnol et trouve des échos dans d'autres États européens confrontés à des défis similaires.
En somme, ce mémoire s'inscrit dans une démarche à la fois théorique et pratique, en interrogeant la place et l'évolution de l'ordre public dans des systèmes juridiques distincts, et en mettant en lumière les implications institutionnelles, politiques et sociales d'une gestion centralisée ou régionalisée de la sécurité publique.

Si l'ordre public constitue un impératif fondamental pour tout État, son maintien et sa régulation diffèrent selon l'organisation institutionnelle en place. Tandis que la France, État unitaire centralisé, confie largement cette mission aux autorités nationales, l'Espagne, en tant qu'État régionalisé, accorde une autonomie plus marquée aux communautés autonomes. Cette dualité des formes d'État soulève alors une question essentielle : *Comment les systèmes juridiques français et espagnol concilient-ils les pouvoirs de l'exécutif et des autorités locales face aux exigences de l'ordre public telles que prévues par leur Constitution ?*

Cette même conciliation, en France comme en Espagne, repose sur des logiques institutionnelles contrastées, mais répondant chacune à un équilibre spécifique entre centralisation et autonomie. En France, l'ordre public est essentiellement encadré par l'État, qui conserve un rôle prééminent à travers les prérogatives du pouvoir exécutif, notamment celles du Premier ministre et des préfets, tout en laissant une marge d'intervention aux maires dans le cadre de leur pouvoir de police administrative. L'Espagne, en revanche, organise cette mission selon une répartition plus différenciée des compétences entre l'État central et les communautés autonomes, certaines disposant de leurs propres forces de police et d'une autonomie normative en matière de sécurité. Toutefois, dans les deux systèmes, la coordination entre les échelons territoriaux demeure essentielle pour assurer un ordre public efficace et cohérent, nécessitant des mécanismes de coopération, des régulations constitutionnelles et une articulation fine des compétences. Cette interaction permanente entre les niveaux de gouvernance met ainsi en lumière l'importance d'un cadre constitutionnel structurant qui, tout en garantissant l'unité de l'État, permet d'adapter les réponses aux réalités locales et aux enjeux contemporains de sécurité.

Outre la pertinence de confronter l'État unitaire à l'État régional, le choix de comparer la France et l'Espagne s'explique par plusieurs raisons tenant à la fois à leurs similitudes et à leurs différences structurelles en matière d'ordre public et d'organisation des pouvoirs de police.
D'une part, ces deux pays partagent un héritage juridique commun, marqué par l'influence du droit administratif napoléonien, qui a façonné leurs institutions et leur conception de la police administrative. Pourtant, ils ont emprunté des trajectoires institutionnelles divergentes : la France demeure un État unitaire où la centralisation du pouvoir, bien que nuancée par les processus de décentralisation, reste une caractéristique essentielle, tandis que l'Espagne s'est transformée en un État régional marqué par une forte autonomie de ses communautés autonomes, qui disposent de compétences en matière de sécurité.

D'autre part, l'actualité récente, notamment les débats sur la répartition des pouvoirs de police en France et les tensions entre l'État central et certaines communautés autonomes en Espagne, confère à cette comparaison un intérêt pratique et non seulement théorique.
Également, cette étude permet d'appréhender plus largement les évolutions contemporaines des politiques de maintien de l'ordre en Europe, en interrogeant les adaptations institutionnelles et juridiques face aux enjeux sécuritaires et aux dimensions de la coopération internationale.
Enfin, je ne peux pas passer sous silence une raison plus personnelle encore : explorer l'Espagne, un pays qui m'est familier depuis toujours, n'est pas seulement un choix pertinent, mais aussi un véritable désir.

En tant que notion fondamentale du droit public, l'ordre public occupe une place centrale dans l'organisation des pouvoirs et la garantie des libertés, aussi bien en France qu'en Espagne.
Toutefois, son encadrement et sa mise en œuvre varient selon les structures institutionnelles propres à chaque pays. Une première approche s'impose donc pour analyser la manière dont l'architecture constitutionnelle française et espagnole définissent et encadrent juridiquement l'ordre public, révélant des conceptions différentes selon qu'il s'agit d'un État unitaire ou régional (**Première partie**).

Ces différences influencent directement l'articulation des pouvoirs de police entre les autorités nationales et locales, soulevant la question de leur répartition et des mécanismes de coordination mis en place pour garantir le maintien de l'ordre et la sécurité publique (**Deuxième partie**).

Enfin, au-delà de ces aspects juridiques et institutionnels, l'ordre public se concrétise à travers les politiques de sécurité, qui impliquent un dialogue constant entre les différents échelons territoriaux et mettent en lumière les contraintes et marges de manœuvre des autorités chargées de son application (**Troisième partie**).

*
* *

PREMIÈRE PARTIE
L'ordre public dans l'architecture constitutionnelle française et espagnole : entre principes fondateurs et enjeux territoriaux

Si l'ordre public constitue un impératif fondamental de toute société organisée, sa définition et son encadrement varient selon l'ordre juridique dans lequel il s'inscrit. En France et en Espagne, il se retrouve au cœur des textes constitutionnels, bien que son degré d'explicitation et ses implications juridiques diffèrent. Tandis que la Constitution française ne l'emploie que très peu, le concept d'ordre public en droit espagnol fait l'objet d'une reconnaissance plus forte, notamment à travers les articles 16.1[87], 21.2[88] et 149.1.29.ª[89] –*ce dernier faisant en l'occurrence mention de la sécurité publique*– de la Constitution de 1978.
Cette distinction traduit des conceptions propres à chaque système juridique : un modèle où l'ordre public s'impose comme une norme d'habilitation et d'encadrement implicite de l'action publique d'un côté, et un modèle où il est expressément consacré comme mission fondamentale de l'État de l'autre (Chapitre 1). Toutefois, cette divergence ne se limite pas à une simple question de formulation. L'encadrement constitutionnel de l'ordre public s'articule également autour des réalités territoriales propres à chaque État. En France, État unitaire, il est conçu comme un impératif homogène relevant d'une autorité centrale, tandis qu'en Espagne, État régional, il s'intègre dans une dynamique de répartition des compétences entre l'État et les Communautés autonomes. Cette dualité soulève la question de l'unité et de la diversité territoriale dans la conception de l'ordre public et met en lumière les tensions qui peuvent émerger entre les différents échelons de gouvernance (Chapitre 2).

Chapitre 1 : Une normativité constitutionnelle contrastée : entre reconnaissance implicite et consécration explicite

L'inscription de l'ordre public au sein du cadre constitutionnel diffère selon les traditions juridiques et donc selon les formes d'État. Certains systèmes le consacrent explicitement comme un principe structurant de l'organisation étatique, tandis que d'autres l'appréhendent de manière plus diffuse, à travers les compétences conférées aux pouvoirs publics. Cette distinction se retrouve particulièrement dans la comparaison franco-espagnole : alors que le droit français en fait une norme d'habilitation implicite permettant d'encadrer l'action des autorités administratives (Section 1), le constitutionnalisme espagnol en affirme clairement la portée normative, lui conférant un rôle central dans la répartition des compétences et la garantie des droits fondamentaux (Section 2).

[87] Article 16.1, Constitution espagnole (1978), *op. cit.* n°33
[88] Article 21.2, Constitution espagnole (1978), *op. cit.*, n°34
[89] Article 149.1.29.ª, Constitution espagnole (1978) : « *L'État a une compétence exclusive sur les matières suivantes :* [...] *Sécurité publique, sans préjudice de la possibilité de créer des forces de police par les Communautés autonomes selon les modalités établies dans les Statuts respectifs dans le cadre des dispositions d'une loi organique.* »

Section 1 : Une norme implicite d'habilitation en droit français

L'ordre public, en droit français comme espagnol, n'est pas uniquement une finalité de l'action administrative, il est également un fondement normatif qui habilite les autorités publiques à intervenir pour encadrer l'exercice des libertés et garantir le bon fonctionnement des institutions. Cette habilitation, qui n'est pas explicitement mentionnée comme telle dans les constitutions nationales, repose sur un ensemble de principes constitutionnels et législatifs qui légitiment l'intervention de l'État et des collectivités (ou Communautés) (a) et qui constitue un fondement du pouvoir de police administrative (b).

a. Une notion constitutionnelle implicite mais structurante

Contrairement à d'autres systèmes juridiques, tels que l'Espagne où l'article 104 de la Constitution de 1978 définit expressément les missions des forces et corps de sécurité en leur assignant le rôle de protection du « *libre exercice des droits et libertés ainsi que de garantie de la sécurité citoyenne* »[90], le droit français ne développe pas explicitement la notion d'ordre public au niveau constitutionnel. Pour autant, son existence et son importance en tant que fondement de l'action administrative ne font aucun doute. Loin d'être une simple finalité de l'intervention étatique, l'ordre public constitue une norme d'habilitation des autorités publiques, leur conférant la légitimité d'encadrer les libertés individuelles et de prendre des mesures restrictives lorsque cela s'avère nécessaire.

Le Conseil constitutionnel a progressivement reconnu à l'ordre public une valeur constitutionnelle à travers sa jurisprudence. Bien que l'ordre public soit expressément mentionné à l'article 73, alinéa 4, de la Constitution de 1958, cette occurrence est limitée à un cadre bien spécifique : celui des départements et régions d'outre-mer.

L'article 73 pose le principe de l'application de plein droit des lois et règlements dans ces territoires, tout en permettant certaines adaptations pour tenir compte de leurs spécificités. Cependant, l'alinéa 4 établit une limite stricte aux adaptations normatives que ces collectivités peuvent adopter : elles ne peuvent porter sur des matières régaliennes fondamentales, parmi lesquelles figurent « *la sécurité et l'ordre publics* ».

Ce choix constitutionnel souligne que, bien que les départements et régions d'outre-mer (DROM) puissent bénéficier d'une certaine autonomie normative, l'ordre public demeure une compétence exclusivement étatique. Il s'agit d'une confirmation du caractère régalien de l'ordre public en droit français, celui-ci relevant du pouvoir central et ne pouvant faire l'objet de règles spécifiques édictées par les collectivités ultramarines.

[90] Article 104, Constitution espagnole (1978), *op. cit.* n°24

Le Conseil constitutionnel a élevé l'ordre public au rang d'objectif à valeur constitutionnelle, permettant ainsi aux pouvoirs publics de l'invoquer pour justifier certaines restrictions aux libertés fondamentales[91].

À l'heure actuelle, on peut dénombrer douze objectifs à valeur constitutionnelle : la sauvegarde de l'ordre public, le respect de la liberté d'autrui, le pluralisme, la transparence financière des entreprises de presse, la protection de la santé publique, la recherche des auteurs d'infractions, la lutte contre la fraude fiscale, la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent, l'accessibilité et l'intelligibilité de la loi, l'équilibre financier de la sécurité sociale, l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ainsi que l'égalité entre les collectivités territoriales.

Comme l'a souligné Pierre de Montalivet, Maître de conférences en droit public à l'Université Panthéon-Assas (Paris II), « *L'objectif de pluralisme, par exemple, conditionne l'effectivité de la liberté d'expression, comme l'objectif de protection de la santé publique garantit celle du droit à la protection de la santé ou encore l'objectif de sauvegarde de l'ordre public conditionne celle de la liberté d'aller et venir et d'autres droits et libertés*[92]. » Cette consécration prétorienne confère à l'ordre public une place centrale dans l'équilibre entre libertés publiques et impératifs de sécurité. Dès lors, la mention de l'ordre public à l'article 73, alinéa 4 de la Constitution de 1958 ne remet pas en cause son caractère d'objectif à valeur constitutionnelle, dégagé par la jurisprudence du Conseil constitutionnel. En revanche, elle atteste que l'ordre public est non seulement une norme d'habilitation implicite, mais aussi un principe limitatif de la décentralisation en droit français. L'État en conserve le monopole, y compris lorsque des collectivités bénéficient d'un régime d'autonomie élargie.

Il convient donc de nuancer l'idée d'une absence totale de consécration textuelle de l'ordre public en France, tout en précisant que cette seule mention ne suffit pas à en faire une norme constitutionnelle structurante de portée générale, contrairement à son rôle dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Ce caractère structurant de l'ordre public se retrouve également dans la législation relative aux régimes d'exception, notamment l'état d'urgence, qui permet à l'administration d'adopter des mesures restrictives des libertés en raison de circonstances particulières menaçant l'ordre public. Institué par la loi du 3 avril 1955[93] et appliqué à plusieurs reprises dans l'histoire récente, ce régime repose sur l'idée que la préservation de l'ordre public justifie une concentration accrue des pouvoirs entre les mains de l'exécutif.

Plus largement, la législation encadrant les pouvoirs de police administrative illustre bien la manière dont l'ordre public constitue une habilitation implicite à agir, tout en étant soumis au contrôle juridictionnel pour éviter les abus.

---

[91] G. SUTTER (2022), *Utilité et limites des objectifs de valeur constitutionnelle sur le plan contentieux*, Titre VII, N°8 – Avril 2022 : https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/utilite-et-limites-des-objectifs-de-valeur-constitutionnelle-sur-le-plan-contentieux

[92] P. DE MONTALIVET (2006), *Les objectifs de valeur constitutionnelle*, Cahiers du Conseil constitutionnel N°20, Juin 2006 : https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/les-objectifs-de-valeur-constitutionnelle

[93] Loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence : https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000695350

Ainsi, même en l'absence d'une définition expresse dans la Constitution, l'ordre public irrigue en profondeur le droit administratif français. Il se manifeste à la fois comme un principe structurant l'action des autorités publiques et comme un fondement permettant d'articuler l'exercice des libertés avec les nécessités de la sécurité collective. Cette reconnaissance implicite, bien que non formalisée dans le texte constitutionnel, s'impose comme une norme fondamentale du droit public français.

Pour en revenir à l'article 104 de la Constitution espagnole, l'attribution de missions aux forces et corps de sécurité ancre l'ordre public non seulement comme un impératif fondamental, mais aussi comme un principe structurant du fonctionnement de l'État et des Communautés autonomes. De surcroît, l'article 148 du texte constitutionnel espagnol autorise ces dernières à exercer des compétences en matière d'ordre public, notamment lorsqu'il prévoit « *La surveillance et la protection de ses bâtiments et installations. La coordination et les autres pouvoirs en ce qui concerne les forces de police locales, dans les conditions prévues par une loi organique.* » (article 148 22.ª).
Cette prévision se fait dans la limite du cadre fixé par l'article 149 CE, qui réserve à l'État espagnol le monopole de la « *Défense et des forces armées* » mais aussi de la « *Sécurité publique,* [tout en précisant] [...] *la possibilité pour les communautés autonomes de créer des polices dans la forme prévue par leurs statuts respectifs dans le cadre d'une loi organique* » (article 149.1.29.ª)

Cette opposition entre monopole étatique en France et décentralisation relative en Espagne se reflète également dans l'exercice des compétences de police. En France, la police administrative est traditionnellement considérée comme une prérogative de l'État central, ce que confirme la répartition des pouvoirs de police entre le Premier ministre, les préfets, les maires et les présidents de département en ce qui concerne les autorités de police administrative générale, avec une subordination hiérarchique marquée.
En Espagne, les Statuts d'autonomie des Communautés autonomes définissent le champ de compétence de chacune en matière de sécurité et de maintien de l'ordre public. Ainsi, des forces de police propres, comme les *Mossos d'Esquadra* en Catalogne ou l'*Ertzaintza* au Pays basque, ont été instituées avec des prérogatives significatives, bien que restant sous l'autorité de l'État pour certains domaines sensibles, notamment en matière de lutte contre le terrorisme et de sécurité aux frontières.

Finalement, alors que la France adopte une vision centralisée de l'ordre public, en le cantonnant aux prérogatives exclusives de l'État, l'Espagne offre un modèle plus déconcentré, où les Communautés autonomes disposent d'une capacité d'action propre, encadrée par l'État central. Toutefois, cette relative autonomie espagnole ne signifie pas une souveraineté totale des régions en matière de sécurité, car les compétences sont partagées et nécessitent une coordination constante entre l'État et les autorités régionales, un enjeu particulièrement visible lors des crises politiques en Catalogne ou face aux défis sécuritaires contemporains.

b. Un fondement du pouvoir de police administrative

L'ordre public ne se limite pas à un objectif à atteindre dans l'action administrative, il constitue également une fonction habilitante qui légitime l'intervention des autorités publiques dans le cadre de leurs missions de police administrative. En effet, il repose sur une jurisprudence administrative constante, qui reconnaît aux autorités exécutives et locales la compétence pour édicter des mesures préventives nécessaires au maintien de l'ordre. Cette fonction habilitante s'inscrit dans une conception où l'État détient un monopole normatif en matière de police administrative générale, tout en permettant l'exercice d'une police administrative spéciale dans des domaines spécifiques.

Toutefois, cette habilitation n'est pas sans limites. L'administration ne peut restreindre les libertés individuelles au nom de l'ordre public qu'en respectant des principes stricts, encadrés par le juge administratif et les instruments internationaux relatifs aux droits fondamentaux. La célèbre décision *Benjamin* du Conseil d'État[94] a posé les bases du principe de proportionnalité, rappelant que les mesures de police administrative doivent être nécessaires et adaptées aux circonstances. Ce principe trouve des échos dans le cadre européen, notamment à travers l'article 10, paragraphe 2 de la Convention européenne des droits de l'homme sur la liberté d'expression, qui prévoit que « *L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.* »

De plus, le paragraphe 3 de l'article 2 du protocole n°4 sur la liberté de circulation dispose que : « *L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.* »

Ainsi, les mesures de police ne sont légales que si elles sont strictement proportionnées aux risques qu'elles entendent prévenir.

L'ordre public se révèle ainsi comme une notion souple et évolutive, dont le contenu s'adapte aux transformations sociétales et aux nouveaux enjeux sécuritaires. La reconnaissance d'un ordre public immatériel par le Conseil d'État, notamment à travers l'arrêt *Commune de Morsang-sur-Orge*[95], illustre cette mutation. La protection de la dignité humaine, désormais consacrée comme l'une des composantes de l'ordre public, témoigne de la capacité du droit administratif à intégrer de nouveaux impératifs sociaux et moraux au sein des missions de police.

[94] CE, 19 mai 1933, *Benjamin*, n°17413 17520, publié au recueil Lebon : https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007636694/

[95] CE, Ass., *op. cit.* n°18

Ainsi, comme le rappelle la jurisprudence, « *restrictives des libertés, les mesures de police ne sont légales que si elles sont nécessaires et proportionnées* »[96].

En Espagne, comme en France, l'ordre public est non seulement un fondement de l'action administrative, mais aussi un cadre structurant de l'organisation des pouvoirs publics. Son encadrement repose sur une architecture institutionnelle spécifique, où la répartition des compétences en matière de police administrative s'inscrit dans un cadre décentralisé. Les Communautés autonomes peuvent exercer des compétences propres en vertu de l'article 148 CE, sous le contrôle de l'État central, qui assure un contrôle et une coordination, d'après l'article suivant.
La jurisprudence constitutionnelle espagnole a également fixé des limites claires aux pouvoirs de police. À l'instar de la France, le Tribunal constitutionnel espagnol applique un principe de proportionnalité qui interdit toute mesure excessive portant atteinte aux droits fondamentaux. Ainsi, dans une décision marquante (STC 341/1993[97]), le juge constitutionnel a invalidé une mesure de police administrative jugée disproportionnée au regard du droit à la liberté de réunion et d'expression. La doctrine considère ainsi que l'ordre public espagnol, bien que proche dans ses fondements de son homologue français, est fortement influencé par la garantie juridictionnelle des droits fondamentaux.
Un point déjà évoqué mérite ici d'être souligné : la détermination de la portée du terme « sécurité publique » revêt une grande importance, dans la mesure où une conception large des objectifs et finalités propres à la sécurité publique pourrait entraîner un chevauchement avec d'autres domaines, qui se retrouveraient ainsi éclipsés en raison même de cette configuration expansive de la sécurité publique. Il est désormais bien connu que la notion d'ordre public a fait l'objet, dans l'ordre juridique espagnol, d'une interprétation « *extrêmement large, voir exacerbée, élargissant de plus en plus les cas considérés comme des atteintes à l'ordre public.*[98] » Cette approche a servi, de manière marquée, de fondement technique à une opposition résolue contre l'effectivité et la portée des droits et libertés, déjà maigres et bien modestes, qui étaient reconnus aux citoyens[99].

La possibilité pour les Communautés autonomes de disposer de leur propre police[100] remet en question l'affirmation selon laquelle la sécurité publique relèverait exclusivement de l'État,

---

[96] B. STIRN (2015), *Ordre public et libertés publiques*, Archives de philosophie du droit (tome 58), Éditions Dalloz, p. 3

[97] Sentence TC n°341/1993 : https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1993-29248

[98] G. FERNÁNDEZ FARRERES (1985), *À propos de la distribution de compétences en matière de sécurité publique entre l'État et les communautés autonomes a la lumière de la jurisprudence des conflits du Tribunal constitutionnel*, Revue espagnole de droit constitutionnel, An 5, n°14 p. 205

[99] Sur ce sujet, la doctrine administrative espagnole l'a souligné à plusieurs reprises, notamment à travers la bibliographie de Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO sur la notion d'ordre public et ses multiples manifestations en qualité d'élément conditionnant l'exercice des droits et libertés : (1975) *L'ordre public comme limite -inespérée- à l'exercice des droits*, Cuadernos Civitas, Madrid, p. 151 et suiv. mais aussi (1982) *L'ordre public comme limite au droit de la liberté religieuse*, dans *Le développement de la Constitution espagnole de 1978*, Libros Pórtico, Saragosse, p. 111 et suiv.

[100] Certaines Communautés autonomes de premier degré -*celles constituées selon l'article 151 ou la disposition transitoire 2e de la Constitution*– peuvent créer leur propre police, à condition que cela soit prévu dans leur Statut d'Autonomie. Actuellement, cette possibilité est reconnue dans les Statuts d'Autonomie du Pays basque (art. 17), de la Catalogne (arts. 13 et 14 + disposition transitoire 1re), de la Galice (art. 27.25), de l'Andalousie (art. 14).

comme le prévoit le texte constitutionnel. Il semble donc logique qu'une certaine compétence en matière de sécurité publique revienne aux Communautés autonomes dotées d'organisation policière, puisque la fonction première de toute police est, « *au minimum, la protection des personnes et de leurs biens*[101] ». Certains Statuts d'Autonomie l'ont précisément prévu, en créant des polices autonomiques, et en leur attribuant « *la protection des personnes et des biens et le maintien de l'ordre public*[102] », tout en réservant aux forces et corps de sécurité de l'État certaines missions spécifiques.
Dès lors, en comparant les modèles français et espagnol, on constate que si la police administrative repose dans les deux systèmes sur l'ordre public comme fondement normatif, son exercice est marqué par des différences structurelles. La France privilégie une approche centralisée et pragmatique, où l'État demeure l'autorité prépondérante, tandis que l'Espagne s'inscrit dans une logique de coopération entre l'État et les Communautés autonomes, où l'intervention juridictionnelle joue un rôle clé dans la régulation des mesures de police.

Section 2 : Un élément structurant du constitutionnalisme

Nous l'observons, l'ordre public ne se limite pas à une simple exigence de sécurité et de tranquillité sociale. Il constitue un élément structurant du constitutionnalisme –*doctrine visant à protéger la liberté individuelle, grâce à l'encadrement du pouvoir par la Constitution*–, en ce qu'il participe à la définition du rôle de l'État, à l'organisation de l'exercice des libertés publiques et à l'articulation entre autorité et garantie des droit (a). Son inscription dans les ordres constitutionnels français et espagnol témoigne de son importance en qualité de « *bouclier de certaines des plus fondamentales de nos libertés* »[103]. « *Ainsi éclairés l'un par l'autre, l'ordre public et les libertés publiques se comprennent comme un miroir* »[104] (b).

a. Ordre public et constitutionnalisme

Dès ses origines, le constitutionnalisme s'est construit autour de l'idée que l'encadrement du pouvoir est nécessaire à la protection des libertés individuelles. Cette réflexion trouve ses racines dans les révolutions anglaise et américaine, où l'on voit émerger deux conceptions distinctes mais complémentaires du constitutionnalisme. D'un côté, l'on observe un constitutionnalisme politique, propre au modèle britannique, qui repose sur l'évolution historique des institutions et la souveraineté parlementaire. Dans ce cadre, l'ordre public est avant

---

De plus, certaines Communautés autonomes de second degré -*constituées selon l'article 143 de la Constitution* ont également prévu la création de forces de police autonomes : Communauté valencienne (art. 36) : création d'un « *Corps unique de Police autonome* » réglementé par une loi des Cortes valenciennes. Îles Canaries (art. 30) : le gouvernement canarien peut créer une police propre selon les dispositions de la loi organique prévue à l'article 149.1.29 ª de la Constitution. Enfin, pour la Navarre, l'article 51 de la loi organique du 10 août 1982 (sur le Régime foral) régit spécifiquement la Police forale.

[101] G. FERNÁNDEZ FARRERES (1985), *op. cit.*, n°98, p. 220

[102] *Ibid.*

[103] *Libertés et ordre public*, présentation du Conseil constitutionnel, 8e Séminaire des Cours constitutionnelles, Erevan, 2–5 octobre 2003, source : site internet du Conseil constitutionnel : conseil-constitutionnel.fr, faisant référence par exemple à : C. const., n° 94-352 DC, 18 janv. 1995, Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité, Rec. 70, §2 ; n° 99-411 DC, 16 juin 1999, Rec. 75, §2.

[104] B. STIRN (2015), *op. cit*, n°96

tout une garantie de stabilité et de continuité, permettant d'éviter les abus de pouvoir. Edmund Burke, dans son ouvrage *Réflexions sur la Révolution de France* (1790)[105], insiste sur le fait que la Constitution ne peut être créée ex nihilo, mais doit être le fruit d'une tradition évolutive. L'idée de « *faire table rase du passé* » n'est pas possible.

De l'autre, s'impose un constitutionnalisme juridique, avec les révolutions américaine et française, fondé sur l'existence d'un texte normatif suprême garantissant la hiérarchie des normes et le respect des principes fondamentaux. La Constitution américaine de 1787, première Constitution écrite moderne, établit la primauté de la norme constitutionnelle et consacre le contrôle de constitutionnalité dès l'arrêt *Marbury v. Madison* de 1803[106]. Cette approche volontariste repose sur la volonté du peuple souverain d'ériger un cadre juridique contraignant. Thomas Paine, dans *Rights of Man* (1791)[107], conçoit ainsi la Constitution comme un acte fondateur garantissant les droits de l'homme et organisant la répartition du pouvoir.

La France oscille entre ces deux traditions. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, intégrée au bloc de constitutionnalité, fait de l'ordre public un impératif nécessaire à l'exercice des libertés. Son article 10 affirme ainsi que « *nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la Loi.* », illustrant la tension entre libertés individuelles et nécessité d'un cadre organisé. L'article 12 du même texte prévoit que « *La garantie des droits de l'Homme et du Citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée.* »
L'Espagne, quant à elle, intègre dès 1978 une référence explicite à l'ordre public dans sa Constitution, à travers son article 104, qui confie aux forces et corps de sécurité la mission de garantir la sécurité et la protection des droits et libertés. Cette reconnaissance formelle témoigne d'une conception où l'ordre public et libertés fondamentales ne sont pas antagonistes, mais interdépendants.

Si la tradition juridique européenne a longtemps assimilé ordre public et autorité de l'État, l'évolution du constitutionnalisme a progressivement conduit à une conception plus équilibrée, visant à concilier sécurité et protection des droits fondamentaux.
L'un des tournants majeurs est l'émergence d'une fusion entre constitutionnalisme formel et constitutionnalisme matériel. Initialement, la Constitution n'existe qu'à travers le constitutionnalisme, c'est-à-dire en tant qu'instrument visant à limiter le pouvoir et garantir la hiérarchie des normes. Mais l'histoire politique a progressivement détaché ces notions, conduisant à ce que certains auteurs décrivent comme une « *Constitution sans constitutionnalisme* ». Hans Kelsen, dans sa *Théorie pure du droit* (1934)[108], adopte une approche

[105] E. BURCKE (1790), *Réflexions sur la Révolution de France*, Nouvelle édition, corrigée et revue avec soin, par J.-A. AUVRAY, Bibliothèque S.J., Les Fontaines, 60-Chantilly.
[106] USSC (1803), 24 février 1803, *Marbury v. Madison*.
[107] T. PAINE (1791), *Rights of Man, réponse à l'attaque de M. Burke sur la Révolution française*, Londres, imprimé pour J.S. JORDAN, N°166.
[108] H. KELSEN (1999), *Théorie pure du droit*, LGDJ, La pensée juridique.

positive selon laquelle la Constitution n'est qu'une norme juridique supérieure, indépendante de toute considération politique.
Cette approche a renforcé l'idée que n'importe quel pouvoir souverain pouvait adopter une Constitution sans nécessairement s'inscrire dans une tradition constitutionnaliste. En conséquence, l'ordre public a pu être instrumentalisé comme un simple outil de légitimation de l'autorité –*l'exemple marquant de l'Espagne sous Franco*–, et non plus comme un équilibre entre pouvoir et libertés. La distinction entre ordre public matériel, qui assure la sécurité physique des citoyens, et ordre public immatériel, qui garantit les valeurs collectives comme la dignité, illustre cette mutation.

En Espagne, la tension entre ordre public et démocratie est particulièrement visible dans la question des Communautés autonomes. L'ordre public devient un enjeu de souveraineté territoriale où l'application des lois de police et de sécurité publique relève à la fois de l'État central et des gouvernements régionaux. Cette réalité témoigne d'une vision davantage pluraliste de l'ordre public, où sa gestion dépend des dynamiques institutionnelles et des tensions politiques.
Enfin, cette évolution du constitutionnalisme pose la question de l'articulation entre démocratie et ordre public. Comme le souligne Luc Klein dans son ouvrage *Démocratie constitutionnelle et constitutionnalisme démocratique : essai de classification des théories juridiques de la démocratie*[109], la démocratie moderne ne peut être pensée en dehors du constitutionnalisme, car la simple élection d'un gouvernement majoritaire ne suffit pas à garantir un État de droit. La légitimité démocratique doit s'accompagner de mécanismes de contrôle et de protection des libertés, sous peine de voir l'ordre public devenir un prétexte à la restriction arbitraire des droits.
Dès la naissance des États modernes, l'ordre public est apparu comme une finalité essentielle du pouvoir politique. Dans la philosophie classique, Thomas Hobbes, dans son *Léviathan* (1651), justifie l'existence de l'État par la nécessité d'éviter le « chaos » et l'état de nature, en imposant une autorité garantissant la paix civile. Jean-Jacques Rousseau, dans *Le Contrat social* (1762), insiste également sur la nécessité de règles contraignantes pour assurer la cohésion du corps politique.

L'histoire espagnole illustre parfaitement la tension entre ordre public et constitutionnalisme, notamment à travers l'évolution des lois encadrant la sécurité publique. La loi sur l'ordre public de 1959[110] (*cf. Annexe 5*), adoptée sous la dictature franquiste, constitue un exemple frappant de l'instrumentalisation de l'ordre public à des fins de répression politique, éloignant ainsi la notion d'un cadre constitutionnaliste garant des libertés.
Cette loi remplaçait la loi sur l'ordre public de 1933, adoptée sous la Deuxième République espagnole, elle-même issue de la loi de Défense de la République (1931-1933). La loi de 1933 fut utilisée tout au long de la période républicaine, suspendant *de facto* les garanties constitutionnelles sous prétexte de maintenir l'ordre. Elle illustre comment l'ordre public peut

[109] L. KLEIN (2017), *Démocratie constitutionnelle et constitutionnalisme démocratique : essai de classification des théories juridiques de la démocratie*. Revue française de droit constitutionnel, N° 109 (1), p. 121-141 : https://doi.org/10.3917/rfdc.109.0121
[110] Loi 45/1959, du 30 juillet, sur l'ordre public : https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1959-10346

être envisagé non pas comme un équilibre entre pouvoir et libertés, mais comme un instrument de contrôle social et de restriction des droits fondamentaux.
Avec la loi sur l'ordre public de 1959, le régime franquiste pérennise et systématise cette logique répressive. Elle permet au pouvoir exécutif d'unifier plusieurs états d'exception sous une seule catégorie juridique, facilitant ainsi l'instauration de régimes d'exception à large spectre. Le texte prévoit la création de Tribunaux d'urgence, conçus pour juger rapidement les infractions liées à l'ordre public, souvent sans garantie procédurale et sans possibilité de recours. De plus, la loi autorise une extension des détentions au-delà du délai légal de 72 heures, renforçant ainsi la capacité répressive du régime.

L'ambiguïté de la définition de l'ordre public dans la loi de 1959 est également révélatrice d'une dérive autoritaire. L'article second, en son point a), précise que toute action « *perturbant l'exercice des droits reconnus dans le Fuero de los Españoles*[111] » ou menaçant « *l'unité spirituelle, nationale, politique et sociale de l'Espagne*[112] », peut être sanctionnée.
Cette définition large et floue permettait aux autorités franquistes de criminaliser toute forme d'opposition politique sous couvert de protection de l'ordre public. Cette manipulation du concept d'ordre public a conduit certains auteurs, comme Martín Retortillo[113], à parler de « trivialisation », transformant ce qui devait être une garantie de stabilité sociale en un prétexte législatif à la répression.
L'évolution historique de l'ordre public en Espagne montre ainsi comment ce concept peut osciller entre un outil constitutionnel garantissant la sécurité et un mécanisme autoritaire de contrôle politique. L'expérience franquiste illustre à quel point l'absence d'un véritable cadre constitutionnel peut conduire à la subordination de l'ordre public aux intérêts du pouvoir en place.
Ce constat rejoint alors l'analyse de Luc Klein, selon laquelle une démocratie moderne ne peut se limiter à l'élection d'un gouvernement majoritaire : elle doit s'accompagner de garanties constitutionnelles solides, sous peine de voir certains outils juridiques se muer en instrument d'oppression, et non en garant des libertés[114].

Sur une note plus douce, il est intéressant de souligner que le Tribunal de l'Ordre Public, institution emblématique de la répression franquiste, siégeait dans un lieu chargé d'histoire : l'ancien couvent des *Salesas Reales – situé à Madrid et comprenant l'église de Santa Bárbara et le palais de justice, siège du Tribunal suprême*--. Ce complexe architectural, mêlant l'austérité monastique à la solennité judiciaire, a vu défiler des décennies de justice d'exception avant d'entamer une reconversion bien plus conforme aux principes de l'État de droit. Aujourd'hui, cet édifice abrite la Cour suprême d'Espagne, incarnation de la justice constitutionnelle et

[111] Il s'agit de la *Charte des Espagnols*, une des huit lois fondamentales du Franquisme. Elle a été promulguée en octobre 1945 et possède un rang constitutionnel. Ces dernières définissent un ensemble de droits fondamentaux, de libertés civiles et de devoirs civiques.
[112] Loi 45/1959, du 30 juillet, sur l'ordre public, p.10366. Article second – Sont des actes contraires à l'ordre public « *a) Ceux qui perturbent ou tentent de perturber l'exercice des droits reconnus dans la Charte des Espagnols mais aussi dans les lois fondamentales de la Nation ou qui portent atteinte à l'unité spirituelle, nationale, politique et sociale de l'Espagne.* »
[113] L. MARTÍN-RETORTILLO (1983), *op. cit.*, n°99
[114] L. KLEIN (2017), *op. cit.*, n°109

démocratique. Ainsi, l'histoire a transformé ce qui fut autrefois un bastion de l'arbitraire en un haut lieu de garantie des droits fondamentaux -- preuve, s'il en fallait, que même les pierres peuvent témoigner du passage de l'autoritarisme à la démocratie.

b. Instrument de conciliation entre ordre et libertés publics

Dans les démocraties modernes, le maintien de l'ordre doit s'opérer sans entraver de manière disproportionnée les libertés fondamentales. L'équilibre entre sécurité et droits fondamentaux repose ainsi sur un cadre normatif rigoureux, garantissant que les mesures prises dans un objectif de protection de l'ordre public respectent les principes de nécessité, d'adaptation et de proportionnalité.
Les ordres juridiques français et espagnol partagent cette exigence d'arbitrage entre ordre et libertés, bien que leur conception et leur mise en œuvre diffèrent. En France, le Conseil constitutionnel veille à ce que toute restriction aux libertés soit justifiée par un impératif d'ordre public strictement encadré. En Espagne, bien que l'héritage du franquisme ait initialement favorisé une approche plus centralisée du maintien de l'ordre, la jurisprudence du Tribunal constitutionnel tend progressivement à renforcer la protection des droits fondamentaux.

Le Conseil constitutionnel français a développé une jurisprudence constante affirmant que la protection de l'ordre public, si elle constitue un objectif de valeur constitutionnelle, ne saurait justifier des atteintes excessives aux libertés fondamentales.
La décision n°94-352 du 18 janvier 1995, relative à la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité[115], illustre cette conciliation. En l'espèce, plusieurs parlementaires contestaient l'instauration d'un régime de vidéosurveillance sur la voie publique, soutenant que ces dispositifs portaient atteinte à la liberté individuelle, la liberté d'aller et venir et le droit à la vie privée.
Le Conseil constitutionnel a validé la légalité de ces dispositifs, en rappelant que la protection de l'ordre public et la sécurité des personnes et des biens sont des objectifs de valeur constitutionnelle. Toutefois, cette validation a été strictement encadrée par plusieurs garanties visant à protéger les libertés individuelles. Ainsi, le législateur a imposé une obligation d'information du public quant à la présence des caméras de surveillance, afin d'assurer la transparence du dispositif. De plus, les autorisations préfectorales nécessaires à l'installation de ces systèmes sont soumises au contrôle d'une commission indépendante, garantissant ainsi une supervision impartiale. Par ailleurs, pour préserver la vie privée, il est interdit de filmer les espaces privés, tels que l'intérieur des immeubles ou les entrées d'habitations. En outre, les personnes filmées disposent d'un droit d'accès aux enregistrements les concernant, sous réserve des impératifs de protection des tiers et de la sécurité publique. Enfin, afin d'éviter tout usage abusif des images collectées, celles-ci doivent obligatoirement être détruites dans un délai maximal d'un mois, sauf lorsqu'elles sont nécessaires dans le cadre d'une enquête judiciaire en cours.
Ainsi le Conseil constitutionnel rappelle que les restrictions aux libertés publiques doivent être strictement nécessaires et proportionnées aux exigences de l'ordre public. Cette approche restrictive a conduit à l'invalidation partielle de certaines dispositions de la loi, notamment celles

[115] Conseil constitutionnel (1995), Décision n°94-352 DC du 18 janvier 1995 – Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité : https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1995/94352DC.htm

prévoyant que le silence de l'administration valait acceptation des demandes d'autorisation de vidéosurveillance.
Dans la même logique, la décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011 relative à la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure[116] (dite « LOPPSI 2 ») a renforcé les exigences de contrôle des dispositifs sécuritaires en sanctionnant toute atteinte disproportionnée au respect de la vie privée.
Cette jurisprudence démontre que, en droit français, l'ordre public ne peut être invoqué sans contrôle juridictionnel. Il ne constitue pas un pouvoir absolu de l'État, mais un instrument d'équilibre entre sécurité collective et respect des libertés fondamentales.

L'Espagne, en raison de son histoire politique marquée par le franquisme, a longtemps entretenu une conception centralisée et autoritaire du maintien de l'ordre mais depuis l'adoption de la Constitution de 1978, le Tribunal constitutionnel espagnol veille à limiter les abus potentiels des autorités en matière de sécurité publique.
La Sentence n°148/2021 du 14 juillet 2021, portant sur l'état d'alerte sanitaire instauré lors de la pandémie de Covid-19[117], illustre bien cette évolution. En l'espèce, plusieurs parlementaires du parti *Vox* contestaient la constitutionnalité des restrictions de circulation imposées par le gouvernement espagnol, au motif qu'elles portaient atteinte aux droits fondamentaux protégés par la Constitution.
Le Tribunal constitutionnel a reconnu que la protection de la santé publique pouvait justifier des restrictions aux libertés individuelles. Toutefois, il a partiellement annulé certaines mesures, estimant que les limitations de déplacement et la mise sous contrôle des activités économiques excédaient les prérogatives gouvernementales.
Cet arrêt s'inscrit dans une tendance plus large du Tribunal constitutionnel espagnol à imposer un contrôle strict des restrictions sécuritaires, en s'assurant qu'elles respectent les principes démocratiques et l'État de droit. Ainsi, les mesures restrictives de liberté doivent être adoptées par le Parlement et non par décret gouvernemental et toute limitation des droits fondamentaux doit être strictement encadrée et justifiée par un impératif constitutionnel précis. L'administration ne peut pas imposer de restrictions disproportionnées au prétexte de l'ordre public.
Cette évolution marque une rupture avec l'approche sécuritaire héritée du franquisme, où l'ordre public primait sur les libertés individuelles. Désormais, le cadre constitutionnel espagnol vise à encourager le fait que les restrictions aux libertés doivent être strictement contrôlées par le juge constitutionnel.

Chapitre 2 : L'ordre public, objet d'une tension entre unité et diversité territoriale

L'articulation entre l'unité du concept et les spécificités territoriales pose la question de son adaptation aux structures administratives propres à chaque pays. Tandis que la France tend à en faire une compétence régalienne relevant principalement de l'autorité étatique, l'Espagne permet une différenciation plus marquée dans l'exercice des compétences liées à son maintien.

[116] Conseil constitutionnel (2011), Décision n°2011-625 DC du 10 mars 2011 - Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure : https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000023708024/
[117] Sentence TC n°148/2021, Recours d'inconstitutionnalité 2054-2020 : https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-13032

Dès lors, l'ordre public apparaît comme un principe à géométrie variable, s'inscrivant dans des logiques territoriales différentes selon le modèle d'État adopté (Section 1). Cette diversité s'exprime également à travers les dynamiques institutionnelles qui régissent la répartition des pouvoirs, notamment dans le cadre des processus de décentralisation, où les marges de manœuvre accordées aux autorités infra-étatiques façonnent le degré d'autonomie en matière de police administrative et de gestion des troubles à l'ordre public (Section 2).

Section 1 : Un principe à géométrie variable en fonction du modèle territorial

Essentiel à l'action étatique, l'ordre public varie selon le modèle territorial adopté. En France, il demeure une compétence centralisée et régalienne, reflet de l'unité républicaine et de l'indivisibilité de l'État (a). À l'inverse, l'Espagne a opté pour une décentralisation asymétrique, accordant aux Communautés autonomes des compétences différenciées en matière de sécurité, bien que sous le contrôle de l'État central (b). Cette divergence illustre deux logiques opposées : une homogénéité normative en France contre l'adaptation régionale en Espagne, influençant ainsi la gouvernance de l'ordre public et la répartition des pouvoirs entre l'État et les collectivités locales.

a. Une conception traditionnellement unitaire en France

Dès la Révolution française, l'idée que la sûreté et la tranquillité publique doivent être garanties par un État fort et indivisible s'est imposée, consacrant ainsi l'ordre public comme une prérogative exclusive du pouvoir central. Cette approche s'est renforcée sous le Premier Empire avec la structuration d'une administration préfectorale hiérarchisée, incarnée par les préfets, représentants directs de l'État dans les territoires.

L'indivisibilité de la République, consacrée dès l'article 1er de la Constitution de 1958, conforme cette centralisation, en posant le principe selon lequel la souveraineté s'exerce de manière uniforme sur l'ensemble du territoire national.

Le Conseil constitutionnel, bien qu'il n'ait pas explicitement consacré la notion d' « État unitaire » dans sa jurisprudence, en garantit néanmoins l'effectivité en affirmant l'unicité de l'ordre juridique français et l'impossibilité de reconnaître des statuts différenciés aux citoyens en fonction de leur appartenance territoriale. Ainsi, il a rappelé que « *la République ne connaît que le peuple français, composé de tous les citoyens français sans distinction d'origine, de race ou de religion* » dans sa décision n°91-290 DC du 9 mai 1991[118]. Cette approche unitaire s'oppose à toute forme de différenciation institutionnelle qui pourrait remettre en cause la cohésion nationale, ce qui explique que l'ordre public demeure une compétence essentiellement régalienne, confiée aux autorités de l'État.

Toutefois, cette centralisation n'a pas empêché l'évolution progressive vers une organisation plus décentralisée, notamment à partir des lois de décentralisation de 1982-1983 et de la révision constitutionnelle de 2003, qui a consacré à l'article 1er de la Constitution que « *l'organisation de*

[118] Conseil constitutionnel (1991), Décision n°91-290 DC du 9 mai 1991, cons. 12 – Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse : https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1991/91290DC.htm

la République est décentralisée ». Le défi pour le Conseil constitutionnel a alors été d'articuler cette décentralisation avec le maintien du caractère unitaire de l'État.
« *Même si l'organisation de la République est décentralisée, les droits et libertés élémentaires doivent être les mêmes pour tous, quel que soit leur lieu de résidence.*[119] » Si le Conseil reconnaît que les collectivités territoriales disposent de la libre administration, il encadre strictement leur champ d'action pour éviter que des régimes trop différenciés ne remettent en cause l'unité du pouvoir normatif. En témoignent les décisions n°84-185 DC du 18 janvier 1985[120] et n°93-329 DC du 13 janvier 1994[121] (cons. 27) dans lesquelles il a affirmé que « *les conditions essentielles d'application d'une loi organisant l'exercice d'une liberté publique ne peuvent dépendre de décisions des collectivités territoriales et ainsi ne pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire*. »

En matière de police administrative, cette prééminence de l'État se manifeste par un contrôle strict des compétences locales. Le pouvoir de police générale appartient principalement au maire dans sa commune et au préfet dans le département, mais ces autorités locales exercent leur compétence sous la tutelle de l'État, qui conserve la maîtrise de l'ordre public à l'échelle nationale. Ce contrôle est d'autant plus fort que la jurisprudence administrative a constamment rappelé que le pouvoir de police doit s'exercer dans un cadre hiérarchique respectant les impératifs d'unité et de cohérence. L'arrêt du Conseil d'État *Commune de Néris-les-Bains* en 1902[122] illustre cette logique en confirmant qu'un maire ne peut prendre des mesures de police plus restrictives que celles dédiées par l'État que si des circonstances locales particulières le justifient.

Cependant, cette conception unitaire connaît certaines nuances, notamment dans les territoires ultramarins. L'article 73 de la Constitution prévoit la possibilité pour ces collectivités d'adapter les lois et règlements aux réalités locales, mais cette flexibilité reste encadrée par une liste de matières dans lesquelles aucune adaptation n'est possible, parmi lesquelles figurent la sécurité et l'ordre public. Cela confirme que, malgré des ajustements statutaires, le maintien de l'ordre demeure une prérogative nationale, insusceptible de délégation totale aux collectivités locales.

Ainsi, la conception française de l'ordre public illustre la tension entre la nécessité d'assurer une homogénéité des règles sur l'ensemble du territoire et la prise en compte de certaines spécificités locales. Si la décentralisation a permis aux collectivités d'acquérir des marges de manœuvre, celles-ci restent limitées dès lors qu'il s'agit de préserver les principes fondamentaux de l'unité républicaine.

---

[119] A. HAQUET (2022), *Le Conseil constitutionnel garant du caractère unitaire de l'État ?*, Publications, Titre VII, n°9 – octobre 2022.
[120] Conseil constitutionnel (1985), Décision n°84-185 DC du 18 janvier 1985, cons. 18 - Loi modifiant et complétant la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 et portant dispositions diverses relatives aux rapports entre l'État et les collectivités territoriales : https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1985/84185DC.htm
[121] Conseil constitutionnel (1994), Décision n°93-329 DC du 13 janvier, cons. 27 - Loi relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales : https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1994/93329DC.htm
[122] CE, 18 avril 1902, *Commune de Néris-les-Bains*, n°04749, publié au recueil Lebon : https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007635151/

Cette conception contraste avec l'approche espagnole, qui repose sur une différenciation plus affirmée entre les échelons territoriaux, notamment dans l'exercice des pouvoirs de police.

b. Une approche davantage différenciée en Espagne

Le modèle espagnol de décentralisation repose sur une dynamique complexe et évolutive, caractérisée par une approche différenciée de l'ordre public. Contrairement aux modèles plus homogènes d'autres pays, l'Espagne adopte une structure où l'autonomie des Communautés autonomes joue un rôle crucial. Toutefois, cette différenciation n'est pas sans poser des défis en matière de cohérence et de gouvernance, notamment en période de crise.

Le principe de décentralisation espagnol s'inscrit dans une construction juridique marquée par une ambiguïté. La Constitution de 1978, qui établit l'organisation de l'État, reste étonnamment floue sur la question de l'organisation territoriale. Elle introduit la possibilité pour certaines régions de devenir des Communautés autonomes, sans pour autant préciser un cadre unitaire précis ou un modèle fédéral clair. Ce flou a permis une grande flexibilité, mais également une évolution par à-coups et une incertitude qui a longtemps entretenu une tension entre l'unité du pays et les aspirations des diverses régions à obtenir plus de pouvoirs.
Les rédacteurs de la Constitution, dans un souci pragmatique, ont choisi de différer la définition du modèle territorial en laissant les institutions espagnoles décider au fur et à mesure de l'évolution des Communautés autonomes. Cette « *période de grâce* »[123] n'a cependant jamais pris fin, et le modèle a continué de se structurer dans ce vide juridique, créant ainsi une architecture hybride qui oscille entre autonomie et centralisme. Le cas de la crise sanitaire est un exemple significatif de cette ambiguïté, mettant en lumière les tensions sous-jacentes du modèle espagnol. En mars 2020, au début de l'état d'alarme, l'État central a pris les commandes de la gestion de la crise. La première phase a vu les Communautés autonomes se contenter de relayer les décisions prises par Madrid. Cependant, sous la pression de certains partis nationalistes et de la nécessité d'obtenir des soutiens pour prolonger l'état d'alarme, un second temps a vu une décentralisation accrue, permettant à chaque Communauté d'adopter ses propres mesures sanitaires. Ce changement, loin d'être homogène, a exposé la diversité des décisions entre les régions, certaines imposant des restrictions sévères qui ont suscité des interrogations juridiques sur la légalité de ces mesures.
Lors de la deuxième vague de la pandémie, la gestion a pris une autre tournure : les Communautés ont obtenu de nouvelles compétences déléguées pour la gestion de la crise, et le pays s'est retrouvé dans une situation de « co-gouvernance ». Ce système, bien qu'il ait permis une gestion plus locale de la crise, a révélé les fractures internes du modèle espagnol. Les tensions ont surgi autour des questions de compétences constitutionnelles et de l'étendue des pouvoirs des Communautés autonomes, avec des tribunaux appelés à trancher ces conflits. Si cette flexibilité a permis une certaine réactivité face à la crise, elle a aussi engendré un manque de clarté et de cohérence juridique, avec des décisions parfois contradictoires entre les Communautés.

[123] C. CERDA-GUZMAN (2022), *La décentralisation en Espagne (notamment le cas de l'Andalousie)*, Publications, Titre VII, n°9 – octobre 2022, p. 6

L'un des aspects les plus marquants du modèle espagnol réside dans la souplesse qui caractérise l'organisation de l'État et « *Bien qu'elle puisse être perçue comme un avantage, la souplesse du modèle territorial espagnol constitue sa principale vulnérabilité* »[124].
La Constitution espagnole, en restant volontairement vague sur la question de l'organisation territoriale, permet à chaque Communauté de suivre une trajectoire propre, mais elle empêche aussi une résolution définitive des tensions. En l'absence d'une révision constitutionnelle pour clarifier les contours de l'État, l'Espagne demeure dans un *statu quo*, où la question de l'unité territoriale se pose régulièrement, notamment en période de crise.
Ce modèle a montré ses limites, notamment dans le cas du Sénat, qui devait à l'origine représenter les Communautés autonomes, mais qui, en raison de l'absence de consensus sur le modèle fédéral, représente aujourd'hui davantage les provinces, l'échelon directement inférieur.
La question de la réforme du Sénat reste un point de tension, empêchant toute avancée véritable dans la clarification du rôle des différentes institutions.

Malgré tout, le rôle du Tribunal constitutionnel dans la définition du modèle espagnol est emblématique. En l'absence de révision de la Constitution, ce dernier a pris en charge, dans une large mesure, la clarification des contours du modèle territorial. Toutefois, cette situation a conduit à des dérives, avec un Tribunal désormais perçu comme un acteur politique au lieu d'un simple arbitre juridique.
Le conflit catalan, qui n'est toujours pas résolu[125], a illustré cette situation, où le Tribunal a été pris dans un tourbillon politique qui a fragilisé sa légitimité. Les critiques à l'égard du Tribunal se sont intensifiées, certains estimant que son rôle d'interprétation des lois sur la décentralisation ne suffirait pas à résoudre les contradictions profondes du modèle espagnol.
En somme, pour que l'Espagne puisse sortir de cette impasse, il est impératif de revoir en profondeur son organisation territoriale, ce qui suppose un grand débat national et une révision constitutionnelle. Mais cette perspective semble de plus en plus éloignée, étant donné la fragmentation politique et les tensions croissantes.

Section 2 : L'ordre public à l'épreuve de la décentralisation : entre autonomie locale et contrôle étatique

L'ordre public, bien que décentralisé dans une certaine mesure, reste profondément conditionné par les dynamiques institutionnelles qui régissent les rapports entre les différentes échelles de pouvoir. En France comme en Espagne, la gestion de la sécurité publique et de la police administrative s'inscrit dans un cadre où les compétences locales ont progressivement évolué, mais demeurent encadrées par un contrôle rigoureux de l'État central.
Si la France a historiquement conservé un modèle unitaire et centralisé, elle a néanmoins progressivement accordé aux collectivités territoriales certaines prérogatives en matière de police administrative, bien que sous l'étroite surveillance de l'État.

[124] *Ibid.*
[125] E. ALBERTI (2009), *Les nouveaux statuts d'autonomie*, in P. Bon (dir.), *Trente ans d'application de la Constitution espagnole*, Dalloz, p. 210

En Espagne, le modèle est plus différencié, avec une autonomie territoriale marquée qui permet aux Communautés autonomes d'exercer des compétences variées en matière d'ordre public. Toutefois, cette autonomie est relative et fluctuante, soumise aux logiques de pouvoir et aux tensions politiques qui influencent la structure de l'État. L'analyse de la décentralisation de l'ordre public implique donc d'examiner d'abord la progressive montée en puissance des collectivités territoriales dans la gestion de la police administrative et de l'ordre public, bien que sous un contrôle rigoureux de l'État (a) puis le fait que cette autonomie demeure conditionnée par les cadres institutionnels et politiques, en Espagne comme en France, où les mécanismes de contrôle permettent à l'État de reprendre la main sur la sécurité publique en cas de crise (b).

a. Une autonomie locale en matière d'ordre public sous contrôle étatique

La montée en puissance des collectivités territoriales dans la gestion de l'ordre public s'est faite de manière progressive et encadrée, notamment en France où l'État a historiquement conservé un contrôle très fort sur les questions de sécurité.
Depuis le Moyen Âge, la monarchie française s'était attachée à renforcer son autorité sur ce que Mirabeau qualifiait d' « *un agrégat inconstitué de peuples désunis* ». Pour ce faire, elle s'efforça de réduire progressivement les multiples franchises, privilèges et libertés qu'elle avait dû accorder aux différentes entités intégrées au royaume. Néanmoins, à la fin du XVIIIe siècle, cette quête d'uniformisation restait inachevée. Le Contrôleur général des Finances, Calonne, déplorait ainsi que « *l'on ne peut pas faire un pas dans ce vaste royaume sans y trouver des lois différentes, des usages contraires, des privilèges, des droits et des prétentions de toute espèce* ».

Depuis la Révolution française de 1789, l'ordre public a été conçu comme une compétence régalienne, relevant exclusivement de l'État central. La police administrative générale est exercée par le Premier ministre et les préfets, tandis que les maires –*chargés, sous le contrôle administratif du préfet, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'État qui y sont relatifs* — disposent de pouvoirs afin « *d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques* » tel que prévu dans l'article L.2212-2 du Code général des collectivités territoriales.
Les présidents de département disposent eux aussi d'une compétence en matière de police administrative, à condition que sa compétence n'entre pas en conflit avec celle du Premier ministre. Ils possèdent une compétence à l'échelle du département et leurs pouvoirs de police administrative sont plus restreints puisqu'ils se manifestent surtout pour réglementer le domaine public ou encore la police de la circulation sur les routes départementales. Selon l'article L.3221-4 du CGCT, le président de département : « exerce *les pouvoirs de police afférents à cette gestion* [du département]*, notamment en ce qui concerne la circulation sur ce domaine, sous réserve des attributions dévolues aux maires par le présent code et au représentant de l'État dans le département ainsi que du pouvoir de substitution du représentant de l'État dans le département prévu à l'article L. 3221-5.* »

La décentralisation des années 1980, en s'éloignant légèrement des départements, a conféré aux communes de nouvelles prérogatives, illustrées de manière emblématique par l'essor des polices

municipales, qui constituent l'une des manifestations les plus significatives de la déconcentration de l'ordre public. Malgré cela, l'État conserve un droit de substitution –*article L.2216-1 du CGCT*[126]– et un contrôle sur les décisions locales, illustrant une autonomie relative et encadrée.
La loi du 15 avril 1999[127] a marqué un tournant en assurant la reconnaissance des polices municipales comme un acteur clé du paysage sécuritaire français. Cette évolution s'est traduite par une forte augmentation des effectifs, atteignant 27.097 policiers municipaux en 2022, auxquels s'ajoutent les ASVP et les gardes champêtres[128].

L'essor des polices municipales s'est aussi accompagné d'un élargissement progressif de leurs compétences, notamment avec la loi du 25 mai 2021[129] pour une sécurité globale préservant les libertés, qui a renforcé leurs pouvoirs et facilité la mutualisation des services entre collectivités.
L'armement des agents s'est généralisé, avec 53 % des policiers municipaux désormais dotés d'armes à feu, un chiffre atteignant même 82 % dans certaines communes.
Si leur rôle initial était centré sur des missions de proximité et de prévention, les polices municipales tendent aujourd'hui à s'assimiler aux unités de voie publique de la police nationale. La Cour des comptes a relevé en 2020 un phénomène de substitution, où les polices municipales prennent en charge des missions qui relevaient autrefois des forces de l'État[130]. À Nice, par exemple, elles ont progressivement absorbé l'essentiel des interventions pour tapage nocturne, soulignant un déplacement des charges entre niveaux de police. Les conventions de coordination, obligatoires dès lors qu'une commune emploie au moins trois agents, témoignent de cette interaction croissante entre police nationale et municipale.
Toutefois, cette montée en puissance ne s'opère pas sans contrôle de l'État. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 20 mai 2021[131], a censuré plusieurs dispositions législatives visant à élargir leurs compétences, rappelant que ces agents ne peuvent pas exercer de missions judiciaires sans un contrôle effectif du procureur de la République. De plus, l'usage des nouvelles technologies, notamment la vidéoprotection et les drones, reste strictement encadré, comme en témoigne la loi du 24 janvier 2022 sur la responsabilité pénale et la sécurité intérieure.

---

[126] L'exercice du pouvoir de police par substitution relève, en principe, de la responsabilité de la commune plutôt que de l'État, sauf lorsque cette substitution intervient dans des conditions ou pour des motifs non prévus par la loi : https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000006390238

[127] Loi n°99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales : https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000394328

[128] Vie publique (2022 et mis à jour en novembre 2024), *Police municipales : des effectifs plus nombreux pour des missions accrues* : https://www.vie-publique.fr/eclairage/286543-polices-municipales-effectifs-plus-importants-mais-plus-de-missions#:~:text=En%202023%2C%20les%20polices%20municipales,'%C3%A9tude%20de%20l'OFGL

[129] Loi n°2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés : https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043530276

[130] Cour des comptes (2020), *Les polices municipales*, Rapport public thématique. La progression des polices municipales, déjà constatée par la Cour entre 2000 et 2010, s'est poursuivie entre 2010 et 2018. Leur effectif a continué d'augmenter, leur implantation territoriale s'est élargie, leur équipement s'est modernisé et leurs missions se sont étendues, au point de se rapprocher, dans certains cas, de celles des forces nationales. Ces évolutions, amenées à s'intensifier dans les années à venir, nécessitent une action volontariste de l'État afin d'encadrer certaines pratiques, de renforcer la gouvernance nationale, d'améliorer la formation des agents et d'optimiser la coordination entre polices municipales et forces de sécurité de l'État. À cette fin, la Cour a émis 11 recommandations visant à structurer et encadrer ce développement.

[131] Conseil constitutionnel, Décision n°2021-817 du 20 mai 2021 à propos de la loi pour une sécurité globale préservant les libertés : https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2021/2021817DC.htm

En Espagne, la Constitution de 1978 a introduit un modèle de décentralisation plus poussé, en accordant aux Communautés autonomes des compétences spécifiques en matière de police et d'ordre public.
Selon Hubert Alcaraz, Professeur de droit public à l'Université de Pau et des pays de l'Adour, la spécificité des entités territoriales espagnoles réside dans le fait qu'elles « *jouissent d'une autonomie, non pas administrative, mais véritablement politique, que leur garantit la Constitution.*[132] »
Toutefois, l'expression « *autonomie politique* » ne figure pas explicitement dans le texte constitutionnel. L'article 2 de la Constitution prévoit que la Nation espagnole « *reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui en font partie* », sans pour autant préciser la nature exacte de cette autonomie.
De même, l'article 137 demeure vague en affirmant que les communes, les provinces et les Communautés autonomes « *jouissent d'autonomie pour la gestion de leurs intérêts respectifs* », sans en définir les contours précis. Néanmoins, dès l'entrée en vigueur de la Constitution de 1978, cette autonomie s'est immédiatement traduite par une capacité d'auto-gouvernance effective. Luis María Díez-Picazo, magistrat du Tribunal Suprême d'Espagne, la décrit comme « *la capacité effective d'auto-gouvernance et, ce faisant, non seulement l'existence de pouvoirs législatif et exécutif autonomes, mais également et surtout la faculté pour les régions de développer et de mener à bien --dans le cadre de leurs propres compétences-- des politiques publiques distinctes de celles du gouvernement central* »[133].

Cette autonomie trouve son expression concrète dans un texte fondamental pour chaque Communauté autonome : le statut d'autonomie[134]. Celui-ci remplit une double mission : d'une part, organiser les institutions et le fonctionnement du pouvoir au sein de la Communauté et, d'autre part, fixer les relations avec l'État central ainsi que la répartition des compétences[135].
Cette importance est renforcée par le fait que la Constitution reste relativement imprécise sur cette répartition. Certes, l'article 149 énumère les compétences exclusives de l'État, distinguant celles relevant pleinement de sa compétence (nationalité, immigration, relations internationales, défense, etc.) et celles pour lesquelles il ne fixe que des règles « *de base* » (relations de travail, pêche, armes et explosifs, etc.). De son côté, l'article 148 énonce les domaines dans lesquels les Communautés peuvent – sans obligation – exercer des compétences, leur laissant ainsi une certaine latitude pour en déterminer l'étendue à travers leurs statuts d'autonomie.

Toutefois, l'exercice de cette autonomie politique repose également sur une autonomie financière, expressément reconnue par l'article 156.1 de la Constitution, bien que son contenu précis ne soit pas détaillé. Le Tribunal constitutionnel espagnol en a défini la portée, affirmant

[132] H. ALCARAZ (2015), *De l'indétermination des fondements de l'État des autonomies au droit constitutionnel de l'État des autonomies*, in G. J. GUGLIELMI ; J. MARTIN (dir.), *Le droit constitutionnel des collectivités territoriales*. Aspects de droit public comparé, Berger-Levrault, p. 240.
[133] L. M. DÍEZ-PICAZO (2014), *L'autonomie des nationalités et des régions en Espagne*, Constitutions, p. 143.
[134] Exemple du statut d'autonomie de Castilla y Léon :
https://conocecastillayleon.jcyl.es/web/jcyl/ConoceCastillayLeon/es/Plantilla100Detalle/1139829793666/1139829793666/1284550062236/Texto?plantillaObligatoria=17PlantillaContenidoTextoSeccionesUnido
[135] H. ALCARAZ (2015), *op. cit.*, n°132, p. 241

qu'elle implique « *la pleine disposition de moyens financiers pour exercer, sans condition injustifiée et dans toute leur plénitude, les compétences propres* »[136]. En pratique, cette autonomie signifie que les Communautés doivent disposer de ressources suffisantes pour l'exercice de leurs compétences, d'une liberté dans la gestion de ces ressources et d'un pouvoir décisionnel en matière fiscale[137].
L'Espagne applique ainsi le principe de « *coresponsabilité fiscale* », selon lequel les Communautés autonomes participent à la mise en œuvre du pouvoir fiscal de l'État central tout en étant habilitées à créer leurs propres impôts, en définir le régime et en assurer le recouvrement (article 133.2 de la Constitution). Toutefois, cette autonomie fiscale demeure relative, car l'État conserve le pouvoir originel de création des impôts (article 133.1 de la Constitution), ce qui limite les marges de manœuvre des Communautés. En pratique, celles qui ont instauré de nouveaux impôts l'ont principalement fait dans des domaines spécifiques comme les jeux et l'environnement[138]. Cela est notamment le cas de l'Andalousie, qui a choisi d'imposer certaines émissions de gaz polluants dans l'atmosphère[139].

L'article 148 de la Constitution permet alors au Communautés autonomes d'exercer des prérogatives en matière de sécurité publique, avec des différences notables selon les territoires. Certaines Communautés, comme la Catalogne et le Pays basque, disposent de leurs propres forces de police, tandis que d'autres, comme l'Andalousie, dépendent davantage de la police nationale et de la Garde civile, en soulignant tout de même l'action significative et quotidienne des polices locales.

Cependant, alors qu'en France l'État encadre strictement le rôle de la police municipale pour éviter toute confusion avec la police nationale, l'Espagne leur laisse une marge de manœuvre plus large, notamment dans certaines régions où elles collaborent étroitement avec les polices régionales autonomes.
Par exemple, les polices locales espagnoles disposent de leur propre uniformisation visuelle, incluant des uniformes distincts, des sérigraphies spécifiques sur leurs véhicules et une hiérarchie interne propre à chaque municipalité, reflétant l'autonomie dont elles bénéficient dans leur organisation et leur fonctionnement. En revanche, la police municipale française est soumise à une uniformité nationale définie par l'arrêté du 5 mai 2014, pris en application de l'article L. 511-4 du Code de la sécurité intérieure[140].
Si l'apparence des policiers municipaux reste homogène sur tout le territoire français, seuls la mention de la ville sur les véhicules et certains écussons locaux permettent d'identifier leur rattachement à une commune spécifique. Cette uniformisation traduit la volonté de l'État français de conserver un cadre strict pour l'organisation des forces locales, tandis qu'en Espagne, la

[136] Sentence TC n°201/1988 : https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-T-1988-27352
[137] F. BARQUE (2012), *L'autonomie financière des Communautés autonomes en Espagne. Réflexions sur les desengaños autour d'un principe*, Revue Française de Droit Administratif, p. 1003
[138] *Ibid.*
[139] Décision n°2003-659 du 18 juillet 2003, relatif aux obligations de facturation en matière de taxe sur la valeur ajoutée et modifiant l'annexe III au code général des impôts et la deuxième partie du livre des procédures fiscales : https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000605649
[140] Arrêté du 5 mai 2014 relatif aux tenues des agents de police municipale, pris en application de l'article L. 511-4 du Code de la sécurité intérieure : https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000028931350

décentralisation permet une plus grande adaptation aux réalités territoriales, bien que les polices locales restent subordonnées aux forces nationales en matière de sécurité publique. À titre d'exemple, en France, l'article 21, 2° du Code de procédure pénale français confère aux agents de police municipale le statut d'agents de police judiciaire adjoints (APJA), un niveau hiérarchique inférieur à celui d'agent de police judiciaire et d'officier de police judiciaire, statut dont bénéficie notamment le maire. En outre, l'article 21-1 du même code précise que les APJA exercent leurs compétences « *dans les limites territoriales où ils exercent leurs fonctions habituelles ainsi que dans celles où l'officier de police judiciaire responsable du service [de la police nationale ou de l'unité de gendarmerie] auprès duquel ils ont été nominativement mis à disposition temporaire exerce ses fonctions. Lorsqu'ils secondent un officier de police judiciaire, ils ont compétence dans les limites territoriales où ce dernier exerce ses attributions en application des dispositions de l'article 18.* »

Ainsi, l'autonomie que nous évoquions plus tôt dans le cas espagnol a été renforcée par des Statuts d'autonomie, qui jouent un rôle déterminant dans la répartition des compétences. Cette différenciation dans la gestion de l'ordre public entraîne une hétérogénéité qui peut parfois poser un problème, notamment en cas de désaccord entre les autorités locales et le gouvernement central. Le référendum d'indépendance illégal de Catalogne en 2017[141] en est un exemple frappant, illustrant les tensions entre les forces de police autonomes et l'État central.

b. Une autonomie conditionnée par le cadre institutionnel et politique

Malgré les avancées en matière d'autonomie locale, l'ordre public reste strictement contrôlé par l'État central, qui conserve des mécanismes lui permettant d'intervenir en cas de besoin.

En France, le préfet peut annuler une décision municipale s'il estime qu'elle porte atteinte à l'ordre public. Le ministre de l'Intérieur, quant à lui, garde la haute main sur la gestion des forces de sécurité et peut imposer des directives aux polices municipales. Ce cadre permet de garantir l'unité de l'État, tout en laissant une marge de manœuvre aux collectivités locales.

En Espagne, le cadre institutionnel est plus permissif, mais reste subordonné au contrôle constitutionnel. L'article 155.1 de la Constitution espagnole de 1978 permet ainsi au gouvernement central, « *après avoir présenté une demande au Président de la Communauté autonome et, en cas de manquement, avec l'approbation de la majorité absolue du Sénat* », « *si une Communauté autonome ne respecte pas les obligations qui lui sont imposées par la Constitution ou d'autres lois, ou agit d'une manière qui porte gravement atteinte à l'intérêt général de l'Espagne* [...] », d'adopter « *les mesures nécessaires pour contraindre la Communauté autonome à respecter ces obligations ou pour protéger l'intérêt général* [...]. ».

Ce mécanisme a été activé lors de la crise catalane de 2017, où le gouvernement espagnol a pris le contrôle direct des institutions catalanes pour rétablir l'ordre constitutionnel.

[141] Loi 19/2017, du 6 septembre, sur le référendum d'autodétermination (Catalogne) : https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOGC-f-2017-90456

Nous l'évoquions précédemment : la décentralisation espagnole, bien que plus poussée qu'en France, souffre de fragilités structurelle. Conçue avant tout comme une autonomie politique, elle repose sur un transfert massif de compétences aux Communautés autonomes, mais sans une définition claire de la nature de l'État autonomique. Cette ambiguïté a conduit à des tensions entre le pouvoir central et certaines régions, notamment la Catalogne et le Pays-basque.
Contrairement à ces Communautés, l'Andalousie offre un modèle d'autonomie plus apaisé, bien qu'elle dispose d'un large éventail de compétences[142]. Son cas permet d'illustrer que les problèmes de la décentralisation espagnole ne découlent pas uniquement des tensions indépendantistes, mais aussi des dysfonctionnements structurels du modèle lui-même.
En effet, la gestion de l'ordre public en Espagne oscille entre radicalité et vulnérabilité. Radicalité d'une part puisque l'Espagne dispose d'un des modèles de décentralisation les plus avancés du monde et vulnérabilité de l'autre car cette autonomie reste conditionnée aux décisions du Tribunal constitutionnel et aux interventions ponctuelles de l'État central.

La pandémie de Covid-19 a mis en lumière les faiblesses de la gestion territoriale de l'ordre public en Espagne[143]. Le décret royal 436/2020 a instauré un état d'urgence[144] qui restreignait la liberté de circulation et donnait au ministre de la Santé un pouvoir exceptionnel sur l'ensemble du territoire. Cette situation a conduit à des recours en inconstitutionnalité, certains arguant que ces mesures violaient l'autonomie des Communautés autonomes.
La crise sanitaire a ainsi révélé que, malgré les compétences reconnues aux Communautés autonomes, l'État central conserve une capacité d'intervention décisive en période de crise. Cette tension entre autonomie et contrôle central traduit l'ambiguïté du modèle espagnol, qui oscille entre fédéralisme de facto et État unitaire décentralisé.

Conclusion de la première partie et ouverture vers la suivante

L'analyse de l'ordre public à travers les constitutions française et espagnole a permis de mettre en lumière la manière dont ce concept s'inscrit dans des traditions juridiques et institutionnelles distinctes. Tandis qu'en France, il repose sur une normativité constitutionnelle implicite et demeure étroitement lié à l'unité de l'État et à son monopole régalien, l'ordre public espagnol se caractérise par une reconnaissance explicite, ancrée dans un modèle territorial où coexistent unité et diversité. Cette dichotomie se retrouve dans les dynamiques de décentralisation et de répartition des compétences : si l'État français maintient un contrôle strict sur l'exercice du pouvoir de police par les collectivités territoriales, l'Espagne adopte un cadre plus souple, accordant aux Communautés autonomes et aux municipalités une autonomie plus marquée, bien que toujours conditionnée par l'ordre constitutionnel.

[142] C. CERDA-GUZMAN (2022), *op. cit.*, n°123
[143] À ce sujet, et pour plus de détails, consulter l'ouvrage de Santiago MUÑOZ MACHADO, *Le pouvoir et la peste* (2020-2022)
[144] Décret royal 436/2020, du 14 mars, déclarant l'état d'alarme dans le cadre de la gestion de crise sanitaire occasionnée par la Covid-19 : https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-3692

Toutefois, au-delà de la place qu'occupe l'ordre public dans les textes fondamentaux et des principes directeurs qui encadrent son exercice, il est nécessaire d'examiner plus en détail la manière dont il se traduit concrètement dans l'organisation et l'exercice des pouvoirs de police. En d'autres termes, si l'ordre public s'inscrit dans des logiques normatives contrastées en France et en Espagne, son effectivité repose sur une articulation plus ou moins centralisée des autorités de police et sur des mécanismes de coopération entre l'État et les subdivisions territoriales. Dans cette perspective s'inscrit la seconde partie, qui analysera la répartition des pouvoirs de police dans un État unitaire et un État régionalisé, en mettant en lumière les modèles d'organisation retenus et les équilibres institutionnels qui en découlent.

*

* *

DEUXIÈME PARTIE
L'ordre public dans un État centralisé et un État régional : l'articulation des pouvoirs de police

Si le cadre constitutionnel fixe les grands principes de l'ordre public, sa mise en œuvre repose sur l'action des autorités administratives, qui disposent d'un pouvoir normatif et réglementaire en matière de police. Or, la répartition des compétences en matière d'ordre public diffère profondément entre un État centralisé comme la France et un État régional comme l'Espagne. En France, d'après l'article 21 de la Constitution[145], le pouvoir règlementaire appartient en premier lieu au Premier ministre et aux représentants de l'État déconcentré et décentralisé, tandis qu'en Espagne, l'ordre public fait l'objet d'une régulation partagée entre l'État et les Communautés autonomes, lesquelles disposent parfois de leurs propres forces de police. Cela est prévu à l'article 104 de la Constitution espagnole[146]. Cette distinction structurelle conditionne la répartition des autorités de police entre l'État et les subdivisions territoriales (Chapitre 1).
Outre cette répartition des compétences, l'ordre public se décline également en différentes catégories de police administrative. La distinction entre police administrative générale et police administrative spéciale, bien que commune aux deux systèmes juridiques, ne revêt pas la même portée en France et en Espagne. Alors qu'en France, la police administrative générale reste largement dominée par l'État, avec des interventions locales limitées, l'Espagne confère aux Communautés autonomes des marges de manœuvre plus importantes dans l'exercice de certaines polices spéciales. Cette articulation des pouvoirs, entre police générale et polices spécialisées, révèle les spécificités de chaque modèle dans la gestion des enjeux sécuritaires (Chapitre 2).

Chapitre 1 : La répartition des autorités de police entre l'État et les subdivisions territoriales

Tandis que certains systèmes privilégient une gestion centralisée des compétences en matière d'ordre public, d'autres adoptent une approche plus déconcentrée ou décentralisée, conférant des marges d'autonomie aux entités locales. Cette diversité conduit à s'interroger sur la classification des modèles de police, permettant de comprendre les logiques sous-jacentes à l'attribution des compétences en la matière (Section 1). Dans cette perspective, la comparaison entre la France et l'Espagne illustre deux approches distinctes : si l'Hexagone maintient une centralisation relative sous le contrôle des autorités étatiques, l'Espagne se caractérise par une déconcentration marquée du pouvoir de police, particulièrement au niveau des Communautés autonomes (Section 2).

---

[145] Article 21, Constitution française (1958) : « *Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la défense nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires.* »

[146] Article 104, Constitution espagnole (1978) : « [...] *l'État est exclusivement responsable de la « sécurité publique » (article 149.1.29ª de la Constitution), un concept qui suppose une notion plus précise que celle d'« ordre public » comme l'a souligné au début le Tribunal Constitutionnel dans son Arrêt 33/1982.* [...] *les Corps et Forces de Sécurité sont ceux de l'État dépendant du Gouvernement de la Nation, ainsi que les Corps de Police dépendants rattachés au Corps de Police National dans les Communautés Autonomes (Andalousie, Valence, Asturies, Galice, Aragon), les Polices Autonomes indépendantes (Pays Basque, Catalogne, Navarre, Îles Canaries) et les Corporations Locales.* »

Section 1 : L'existence d'une classification des modèles de police en lien avec les autorités compétentes

Selon Émile Pérez, Commissaire général de police en retraite, ancien Inspecteur général de la police nationale et chef du service de coopération technique internationale de police, « *il est pratiquement illusoire de vouloir dresser un état des lieux des forces de police des États de l'Union européenne* [...] [étant donné que] *la notion même de police, comme celle de sécurité intérieure, ne revêt pas les mêmes significations dans les États membres.* »[147]

L'organisation et les missions des forces chargées de la sécurité des populations et de l'application des lois répressives varient considérablement d'un pays à l'autre. « *Leur organisation, leurs missions ont généralement été développées à l'issue d'un long processus influencé par la culture des peuples, évoluant au gré de l'histoire du pays, voire des crises traversées par la structure étatique ou gouvernementale* ». Cette structuration de l'État influence directement la répartition des forces à différents niveaux territoriaux, donnant lieu à des configurations hétérogènes, parfois difficiles à appréhender pour un observateur extérieur.

L'auteur soulève de nombreuses questions structurants : *À partir de quels critères un service peut-il être qualifié de force de police ? Quels pouvoirs doivent être exercés pour conférer cette qualité de « policier » ? Faut-il systématiquement distinguer les agents chargés des missions opérationnelles de ceux affectés à des tâches administratives, techniques ou scientifiques ?*
Le but poursuivi par la réflexion de ce travail n'est évidemment pas de répondre à toutes ces interrogations. Face à cette diversité, les choix retenus par M. le Commissaire général visent « *les grandes cohérences,* [mais] *peuvent sembler arbitraires.* »
Pour remédier à cela, il est admis que, globalement, les missions de police s'articulent autour de fonctions classiques à savoir la « *police administrative,* [le] *maintien de l'ordre public et* [la] *police générale* ». Ce correspond, dans le tableau ci-dessous, à une *compétence générale*. Toutefois, certains services disposent de prérogatives plus spécialisées, nécessitant une articulation entre différentes entités afin d'assurer la complémentarité des missions, malgré la diversité des compétences en présence.

Dans son ouvrage, l'auteur a fait le choix d'établir une classification sous forme de tableau, par pays et regroupant d'abord certains critères qualitatifs nominaux tels que les noms donnés aux différentes forces de police analysées, leur ministère ou autorité de rattachement, leurs compétences, leurs natures (*civile ou militaire*), leurs compétences territoriales (*nationale, régionale, locale ou locale - mixte*), mais aussi certains critères quantitatifs tels que la population de chaque État en millions, les effectifs de chaque force ainsi que le ratio entre ces deux derniers critères.

[147] E. PÉREZ (2002), *Polices d'Europe*, Pouvoirs n°102(3), p. 71 : https://doi.org/10.3917/pouv.102.0071

Tableau comparatif franco-espagnol des données quantitatives et qualitatives en matière de forces de sécurité intérieure en 2002

Pays	*Population en millions*	*Effectifs*	*Ratio Pol/Pop*	*Forces de police*	*Effectifs*	*Compétence nationale*	*Nature*	*Compétences*	*Ministère ou autorité de rattachement*
Espagne	40	186 100	215	Police nationale	48 700	nationale	civile	générale	ministère de l'Intérieur
				Garde civile	72 500	nationale	militaire	générale	ministère de l'Intérieur – ministère de la Défense
				Polices autonomes (Pays-basque, Catalogne, Navarre, Galice)	14 900	régionale	civile	sécurité publique	gouvernements autonomes
				Polices locales	50 000	locale	civile	sécurité publique	maire
France	60,1	257 700	233	Police nationale	146 000	nationale	civile	générale	ministère de l'Intérieur
				Gendarmerie nationale	98 500	nationale	militaire	générale	ministère de l'Intérieur
				Polices municipales	13 000	locale	civile	administrative	maire

© M. le Commissaire général Émile Pérez, *Polices d'Europe*, 2002

Bien que ce tableau remonte à 2002 et soit donc obsolète sur les données quantitatives, il offre une base précieuse pour comparer les éléments structurants des forces de police espagnoles et françaises. Il convient dès lors de l'actualiser avec des données mises à jour.
Ce tableau n'est pas exhaustif. Malgré tout, il met en évidence les informations essentielles de manière claire et accessible. Il offre ainsi une lecture immédiate des principales caractéristiques des forces de police espagnoles et françaises.

Tableau comparatif sur la période 2023-2024

Pays	*Population en millions*	*Effectifs*	*Ratio Pol/Pop*	*Forces de police*	*Effectifs*	*Compétence nationale*	*Nature*	*Compétences*	*Ministère ou autorité de rattachement*
Espagne	48	242 100	215	Police nationale	73 000	nationale	civile	générale	ministère de l'Intérieur
				Garde civile	81 500	nationale	militaire	générale	ministère de l'Intérieur – ministère de la Défense
				Polices autonomes (Pays-basque, Catalogne, Navarre, Galice)	21 100	régionale	civile	sécurité publique	gouvernements autonomes
				Polices locales	66 500	locale	civile	sécurité publique	maire
France	67	332 000	233	Police nationale	150 000	nationale	civile	générale	ministère de l'Intérieur
				Gendarmerie nationale	155 000	nationale	militaire	générale	ministère de l'Intérieur
				Polices municipales	27 000	locale	civile	administrative	maire

Notre précédente distinction entre police administrative et police judiciaire, bien qu'essentielle en droit public, ne permet pas à elle seule d'appréhender pleinement la diversité des formes que prend l'action policière. En effet, ces deux catégories relèvent avant tout d'une distinction fonctionnelle, fondée sur la finalité des actes policiers –*prévention ou répression des troubles à l'ordre public*–, sans pour autant épuiser la question de l'organisation institutionnelle et matérielle des forces de l'ordre. Il convient donc d'élargir cette réflexion en considérant la police non seulement comme une compétence normative et juridictionnelle, mais aussi comme un « *corps armé permanent* »[148], c'est-à-dire une institution disposant de structures propres, de ressources humaines et logistiques, et de règles de fonctionnement adaptées à ses missions. Cette approche permet de mieux saisir comment la police administrative et la police judiciaire trouvent leur concrétisation matérielle à travers des forces de sécurité dotées d'une organisation hiérarchique et de moyens d'intervention spécifiques.
Dans cette perspective, la pertinence de l'étude des corps de police ne peut se limiter à une simple répartition des compétences juridiques entre autorité administrative et autorité judiciaire. Il est essentiel de prendre en compte que ces missions prennent corps à travers des structures permanentes, dont les doctrines d'emploi, les moyens techniques et les effectifs varient selon les impératifs opérationnels et les réalités territoriales.
En d'autres termes, si la distinction entre police administrative et police judiciaire permet de qualifier juridiquement l'action de l'État en matière de sécurité, la notion de corps armé permanent offre une grille de lecture complémentaire, en mettant en lumière les mécanismes concrets par lesquels ces missions sont assurées sur le terrain.

En droit public français comme espagnol, la police administrative se définit par son objectif préventif : elle vise à éviter les troubles à l'ordre public avant qu'ils ne surviennent. En ce sens, elle se distingue de la police judiciaire, dont le rôle est répressif et qui intervient *a posteriori*, une fois l'infraction commise, afin d'en constater les faits, d'en identifier les auteurs et de les traduire devant l'autorité judiciaire. Cette distinction, issue du droit français et consacrée par la jurisprudence, notamment dans l'arrêt du Tribunal des conflits du 7 juin 1951, *Dame Noualek*[149], se retrouve également en Espagne, où la Constitution de 1978 et les Statuts d'autonomie des Communautés autonomes précisent le partage des compétences entre les différents niveaux de pouvoir en matière de police.

Toutefois, au-delà de cette opposition fonctionnelle, la police en tant que corps armé permanent constitue une réalité institutionnelle plus large, englobant à la fois les missions administratives et judiciaires mais s'inscrivant également dans une perspective de maintien durable de la sécurité intérieure. En Espagne, l'article 104 de la Constitution dispose que « *les forces et corps de sécurité [...] ont pour mission de protéger le libre exercice des droits et libertés et de garantir la sécurité des citoyens* », intégrant ainsi dans une même entité l'ensemble des missions de police. Cette approche est également présente en France, où la police nationale et la gendarmerie nationale forment des forces publiques chargées de diverses missions selon les priorités de l'État.

[148] H. ALEJANDRO OLANO GARCÍA (2010), *La police administrative*, Logos Ciencia & Tecnología, Policia Nacional de Colombia, p. 109
[149] TC, 7 juin 1951, *Dame Noualek*, 01187, publié au recueil Lebon : https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007604214/

Dans ce cadre, le concept de corps armé permanent se distingue des seules notions de police administrative et judiciaire en ce qu'il renvoie à l'institutionnalisation d'une force de sécurité placée sous l'autorité de l'État ou des collectivités, dotée de prérogatives de puissance publique et organisée de manière hiérarchique et permanente. Cette réalité se manifeste notamment par la dualité entre la police nationale, force civile sous tutelle du ministère de l'Intérieur, et la gendarmerie nationale, force militaire intégrée au ministère des Armées, qui, bien que partageant certaines missions, se différencient par leur statut et leur mode de fonctionnement.
De la même manière, en Espagne, la Garde civile, corps de nature militaire placé sous la tutelle des Ministères de l'Intérieur et de la Défense, dans le cadre de leurs attributions respectives, coexiste avec la police nationale, force civile principalement chargée des zones urbaines, et les polices autonomiques, qui exercent des compétences spécifiques sur leurs territoires respectifs. Cette pluralité d'acteurs illustre le fait que la police, en tant que corps armé, ne se limite pas aux fonctions traditionnelles de police administrative ou judiciaire mais participe à une mission plus globale de gestion de la sécurité publique et de protection des institutions.

Section 2 : L'exercice du pouvoir de police administrative entre centralisation tricolore et déconcentration ibérique

L'organisation et l'exercice du pouvoir de police administrative varient selon les modèles institutionnels adoptés par chaque État. En France, pays traditionnellement centralisé, la police administrative reste placée sous le contrôle strict de l'État (a), bien que certaines prérogatives aient été progressivement déléguées aux collectivités territoriales, notamment aux maires et aux présidents de départements.
À l'inverse, l'Espagne, en tant qu'État régionalisé, adopte une approche plus déconcentrée, où les Communautés autonomes disposent d'une autonomie élargie en matière de sécurité publique, tout en restant soumises à un contrôle de l'État central (b). Cette divergence repose non seulement sur des traditions administratives distinctes, mais aussi sur des choix constitutionnels qui structurent la répartition des compétences entre l'État et les entités territoriales.

a. *Une police administrative générale centralisée sous contrôle étatique en France*

En France, l'exercice du pouvoir de police administrative générale repose sur une structure hiérarchisée qui accorde une place centrale à l'État. Cette prééminence du pouvoir central se manifeste par l'attribution des compétences aux autorités nationales, tandis que les collectivités territoriales exercent certaines prérogatives sous un strict contrôle administratif.
Le Premier ministre dispose d'une compétence générale en matière de police administrative sur l'ensemble du territoire. Conformément à l'article 21 de la Constitution de 1958, il « *dirige l'action du gouvernement* » et il exerce le « *pouvoir réglementaire* ». L'arrêt *Labonne* du Conseil d'État en 1919 a précisé que l'autorité titulaire du pouvoir réglementaire général détient un pouvoir de police administrative sans nécessité d'une habilitation législative expresse. Cette

prérogative a été confirmée par l'arrêt *Association France Nature Environnement* en 2011[150], qui a précisé que le Premier ministre pouvait prendre des mesures de police administrative, notamment en matière de circulation routière.
Le préfet de département, représentant direct de l'État dans les territoires, exerce des compétences de police administrative sous deux formes. D'une part, il dispose d'une police d'attribution, qui lui confère des responsabilités spécifiques, comme la régulation de la circulation sur les routes nationales hors agglomération ou encore la police des armes et munitions. D'autre part, il détient une police par substitution, qui lui permet de se substituer aux maires ou aux présidents de départements en cas de carence de leur part. Cette substitution peut être de fait, lorsque l'urgence l'exige, ou de droit, lorsque la loi prévoit explicitement son intervention, comme en témoigne l'article L. 2214-1 du CGCT, qui prévoit que « *Le régime de la police d'État peut être établi dans une commune en fonction de ses besoins en matière de sécurité. Ces besoins s'apprécient au regard de la population permanente et saisonnière, de la situation de la commune dans un ensemble urbain et des caractéristiques de la délinquance.* »
Le maire est quant à lui une autorité clé en matière de police administrative locale. Les articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du CGCT lui confèrent la responsabilité de l'ordre public dans sa commune tant ce dernier doit assurer : « *le bon ordre* ». Toutefois, ses décisions doivent rester conformes aux orientations fixées par l'État et ne peuvent empiéter sur les compétences des autorités supérieures. L'affaire du Conseil d'État de 2002, *ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales contre Commune de Sangatte*[151] illustre bien cette hiérarchie : le Conseil d'État a annulé une décision du maire de fermer un centre d'accueil de migrants, considérant que cette compétence relevait du ministre de l'Intérieur.
Enfin, le président du conseil départemental détient également certaines prérogatives en matière de police administrative, notamment dans la gestion des routes départementales et des équipements publics. L'article L. 3221-4 du CGCT, précédemment cité, précise que ses compétences ne peuvent empiéter sur celles du Premier ministre ou du préfet.

Malgré la décentralisation amorcée dans les années 1980, la police administrative en France demeure largement centralisée. Si les polices municipales ont vu leurs prérogatives s'accroître, notamment avec la loi du 15 avril 1999[152] et la loi du 25 mai 2021[153], leur action reste encadrée par l'État, qui conserve un droit de substitution et de contrôle strict sur leur fonctionnement (cf. Partie I. Chapitre 2. Section 2. *a. Une autonomie locale en matière d'ordre public sous contrôle étatique*).

b. Une organisation déconcentrée du pouvoir de police en Espagne

À l'inverse du modèle français, l'Espagne adopte une organisation plus flexible de la police administrative, fondée sur une répartition des compétences entre l'État central, les

[150] CE, 2ème et 7ème sous-sections réunies, 23 novembre 2011, *Association France Nature Environnement*, 345021 : https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000024853467
[151] CE, 6 septembre 2002, *ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales c/ Commune de Sangatte* : https://www.rajf.org/spip.php?article1254
[152] Loi du 15 avril 1999, *op. cit.*, n°127
[153] Loi du 25 mai 2021, *op. cit.*, n°129

Communautés autonomes et les municipalités, en témoigne l'article 1er de la loi organique 2/1986 relative aux forces et corps de sécurité (*op. cit.* n°187). Cette structure repose sur des principes constitutionnels qui établissent une distinction entre les forces de sécurité de l'État et celles relevant des collectivités territoriales.
L'article 104 de la Constitution espagnole de 1978 définit la mission des forces et corps de sécurité comme suit : « *protéger le libre exercice des droits et des libertés et de garantir la sécurité des citoyens* ».
Cette disposition consacre une séparation entre les Forces armées, qui, conformément à l'article 8.1 de la Constitution, ont pour mission de « *garantir la souveraineté et l'indépendance de l'Espagne, de défendre son intégrité territoriale et l'ordre constitutionnel* ».
Le Tribunal constitutionnel, dans sa décision 33/1982[154], a souligné que la notion de « *sécurité publique* » revêt un sens plus précis que celui d'« *ordre public* ». Il a ainsi affirmé que l'« *ordre public* » peut englober des aspects tels que la santé, qui, en principe, ne relèvent pas de la « *sécurité publique* », sauf dans certaines circonstances exceptionnelles où ces deux notions peuvent se recouper. En définitive, garantir la sécurité publique peut impliquer des interventions dans des domaines connexes.
Cette distinction a été réaffirmée dans la décision 313/1994[155], où le Tribunal constitutionnel a précisé que la sécurité des personnes et des biens, ainsi que l'ensemble des réglementations visant à la garantir, ne sauraient être assimilées en bloc à la « *sécurité publique* ». Une telle assimilation conduirait à conférer à l'État une compétence exclusive sur une multitude de réglementations, ce qui irait à l'encontre du cadre constitutionnel. Le concept de « *sécurité publique* » doit ainsi être appréhendé de manière stricte, principalement en lien avec les forces et corps de sécurité évoqués à l'article 104 de la Constitution.

Le ministère de l'Intérieur joue un rôle central dans la coordination des forces de sécurité à l'échelle nationale. Selon le site internet du Gouvernement d'Espagne, en se référant plus particulièrement au portail de la transparence[156], l'on observe qu'il est assisté par le Secrétariat d'État à la Sécurité, qui supervise la Direction générale de la police et la Direction générale de la Garde civile.
Seront exclues de mon analyse la Direction générale de la Politique Extérieure et de la Sécurité, rattachée au ministère des Affaires extérieures, de l'Union européenne et de la Coopération mais aussi la Direction générale de la Politique de Défense qui est, elle, rattachée au Secrétariat général de la Politique de la Défense.

Toutefois, contrairement à la France, où l'exercice du pouvoir réglementaire est principalement concentré au niveau de l'État central, l'Espagne reconnaît aux Communautés autonomes et aux municipalités une capacité normative propre, fondée sur leurs Statuts d'autonomie et les lois qui

[154] Sentence TC n°33/1982, *op. cit.*, n°23
[155] Sentence TC n°313/1994, du 24 novembre, sur les conflits de compétences cumulés : https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/sentencias/stc_313_1994.pdf
[156] Site internet officiel du Gouvernement d'Espagne : https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/PublicidadActiva/OrganizacionYEmpleo/EstructuraOrg.html

leur attribuent des compétences. Bien que l'article 97[157] de la Constitution espagnole confère au Gouvernement le pouvoir réglementaire dans le cadre de la politique nationale, ce dernier coexiste avec les compétences réglementaires décentralisées des Communautés autonomes et des entités locales, encadrées par les articles 148 –*qui évoque les matières dans lesquelles les Communautés autonomes ont compétence*– et 149 –*qui liste les matières dans lesquelles l'État a une compétence exclusive*– de la Constitution, ainsi que par leurs Statuts d'autonomie respectifs.

L'article 149.1.29ª de la Constitution attribue à l'État la compétence exclusive en matière de sécurité publique, mais permet aux Communautés autonomes de créer leurs propres forces de police, sous réserve de dispositions prévues par leurs Statuts d'autonomie et par la loi organique 2/1986[158].
Ainsi, certaines Communautés disposent de polices régionales indépendantes, comme la *Mossos d'Esquadra* en Catalogne ou l'*Ertzaintza* au Pays basque, tandis que d'autres, comme l'Andalousie, coordonnent leurs forces locales avec la police nationale et la Garde civile.

De plus, et de façon générale, l'article 5, sur les autorités et organes compétents, de la loi organique 4/2015, du 30 mars, relative à la protection de la sécurité citoyenne, prévoit que « *1. Le Gouvernement, par l'intermédiaire du Ministère de l'Intérieur et d'autres organismes et autorités compétents, ainsi que des forces de sécurité sous leur commandement, est chargé de préparer, de diriger et de mettre en œuvre la politique relative à l'administration générale de la sécurité publique, sans préjudice des pouvoirs conférés aux autres administrations publiques dans ce domaine.* »
Cette même loi précise en son troisième point qu' « *Aux fins de la présente loi, les autorités et organismes compétents sont ceux des communautés autonomes qui ont assumé des compétences pour la protection des personnes et des biens et pour le maintien de la sécurité publique et qui disposent de leur propre force de police.* »

Ainsi, les polices locales espagnoles bénéficient d'une autonomie organisationnelle plus grande qu'en France. Nous l'évoquions précédemment (cf. Partie I. Chapitre 2. Section 2. a. *Une autonomie locale en matière d'ordre public sous contrôle étatique*), mais chaque municipalité peut définir sa propre structure hiérarchique, ses uniformes et la sérigraphie de ses véhicules. En revanche, en France, l'arrêté du 5 mai 2014[159] impose une uniformisation nationale des polices municipales. Cette différenciation traduit une volonté espagnole d'adapter les forces de sécurité aux réalités locales, tandis qu'en France, l'uniformisation vise à garantir une cohérence nationale. Toutefois, cette autonomie régionale reste encadrée par des mécanismes de contrôle de l'État central. L'article 155.1 de la Constitution[160] permet au gouvernement espagnol d'intervenir si une

[157] Article 97, Constitution espagnole (1978) : « *Le Gouvernement dirige la politique intérieure et étrangère, l'administration civile et militaire et la défense de l'État. Il exerce des fonctions exécutives et des pouvoirs réglementaires conformément à la Constitution et aux lois.* »
[158] Loi 2/1986, *op. cit.*, n°62
[159] Arrêté du 5 mai 2014, *op. cit.*, n°140
[160] Article 155, Constitution espagnole (1978) : « *1. Si une Communauté autonome ne respecte pas les obligations qui lui sont imposées par la Constitution ou d'autres lois, ou agit d'une manière qui porte gravement atteinte à l'intérêt général de l'Espagne, le Gouvernement, après avoir présenté une demande au Président de la Communauté autonome et, en cas de manquement, avec l'approbation de la majorité absolue du Sénat, peut adopter les mesures*

Communauté autonome « *agit d'une manière qui porte gravement atteinte à l'intérêt général de l'Espagne* ». Ce dispositif a été activé en 2017 lors de la crise catalane, permettant au gouvernement de suspendre l'autonomie de la Catalogne et de reprendre temporairement le contrôle des institutions régionales.

En complément du contrôle exercé par le gouvernement central, l'État espagnol dispose d'un représentant direct dans chaque Communauté autonome : le délégué du gouvernement (*delegado del Gobierno*). Il s'agit d'une autorité nommée par décret en Conseil des ministres, sur proposition du président du gouvernement, conformément à l'article 72 de la loi 40/2015 du 1er octobre sur le régime juridique du secteur public[161].
Placé sous l'autorité organique du président du gouvernement et sous la tutelle fonctionnelle du ministère compétent en matière de police et de sécurité intérieure, le délégué du gouvernement est chargé d'assurer la représentation du pouvoir central sur le territoire de la Communauté autonome, tout en veillant à la coordination entre l'administration de l'État et celles des Communautés autonomes et des entités locales.
Le délégué du gouvernement joue un rôle central dans la supervision de l'administration générale de l'État au sein des Communautés autonomes. Il exerce une direction et un contrôle sur les services déconcentrés de l'État, ce qui en fait un acteur clé dans l'articulation entre le pouvoir central et les autorités régionales. En matière de sécurité publique, il est notamment responsable de la coordination entre les forces de polices nationales (la police nationale et la Garde civile) et les forces de police régionales ou locales lorsque celles-ci existent.

Contrairement au préfet français, qui dispose d'un pouvoir réglementaire propre en matière de police administrative, le délégué du gouvernement ne dispose pas d'une telle prérogative et agit avant tout comme un relais entre Madrid et les Communautés autonomes.
Dans l'hypothèse où une Communauté autonome ne respecterait pas ses obligations constitutionnelles ou agirait en contradiction avec l'intérêt général de l'Espagne, le délégué du gouvernement peut également jouer un rôle dans l'activation de l'article 155 de la Constitution espagnole[162], permettant au gouvernement central de prendre le contrôle des institutions régionales. En cas de vacance du poste, son intérim est assuré par un sous-délégué du gouvernement, désigné au sein de la province où siège la délégation du gouvernement[163].

---

nécessaires pour contraindre la Communauté autonome à respecter ces obligations ou pour protéger l'intérêt général susmentionné.
2. Pour la mise en œuvre des mesures prévues à l'article précédent, le Gouvernement peut donner des instructions à toutes les autorités des Communautés autonomes. »

[161] Loi 40/2015, du 1er octobre, sur le Régime Juridique du Secteur Public : https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566
Article 72.2 de la loi 40/2015: « 2. *Les Délégués du Gouvernement dirigeront et superviseront l'Administration Générale de l'État sur le territoire des Communautés Autonomes respectives et la coordonneront, en interne et le cas échéant, avec l'administration de chacune d'elles et avec celle des Entités Locales situées dans la Communauté.* »

[162] Article 155, Constitution espagnole (1978), *op. cit.*, n°160

[163] Article 72.5 de la loi 40/2015 : « 5. *En cas d'absence, de vacance ou de maladie du chef de la Délégation du Gouvernement, celui-ci sera remplacé par le Subdélégué du Gouvernement désigné par le Délégué et, à défaut, par celui de la province où siège le Délégué. Dans les Communautés Autonomes uniprovinciales où il n'y a pas de Sous-Délégué, le remplacement sera de la responsabilité du Secrétaire Général.* »

Ainsi, le délégué du gouvernement constitue l'un des principaux instruments de déconcentration du pouvoir étatique en Espagne, assurant une présence de l'administration centrale sur le territoire des Communautés autonomes, tout en veillant au respect de l'unité de l'État et de la coordination entre les différents niveaux de pouvoir.

L'Espagne reconnaît également le principe de coordination entre les forces de sécurité, établi par l'article 103.1[164] de la Constitution, inscrit au *Titre IV. Du Gouvernement et de l'Administration*. Ce principe se traduit par la mise en place de conférences sectorielles et d'organes de concertation entre l'État et les Communautés autonomes. Cette approche est essentielle pour garantir une action efficace en matière de sécurité publique, tout en respectant l'autonomie régionale.
En définitive, si la France privilégie un modèle centralisé où l'État conserve une autorité prépondérante sur la police administrative, l'Espagne adopte une approche plus déconcentrée, accordant une marge de manœuvre plus large aux Communautés autonomes et aux municipalités. Toutefois, cette autonomie reste encadrée par des mécanismes de contrôle de l'État central, qui peut intervenir en cas de crise ou de non-respect des obligations constitutionnelles.

De façon plus générale, d'après l'introduction au droit administratif du Professeur Marc Tarrés Vives[165], l'exercice du pouvoir réglementaire ne se limite pas au seul gouvernement central, bien que l'article 97 de la Constitution espagnole dispose que « *le Gouvernement exerce le pouvoir réglementaire conformément à la Constitution et aux lois* ». En réalité, cette compétence s'étend également aux administrations publiques territoriales, incluant les Communautés autonomes et les entités locales, ainsi qu'aux organismes publics qui en dépendent. Cette organisation décentralisée du pouvoir réglementaire contraste avec le modèle français, où l'exercice du pouvoir réglementaire relève d'une hiérarchie plus marquée, dominée par le Premier ministre en vertu de l'arrêt Labonne précédemment évoqué.
Toutefois, en Espagne comme en France, la hiérarchie des normes réglementaires constitue un principe fondamental de l'organisation administrative.

En ce qui concerne l'échelon national espagnol, l'article 23.2 de la loi 50/1997 relative au Gouvernement[166] précise que « *nul règlement ne peut contrevenir à des dispositions émanant d'un texte de rang supérieur* ». Cette règle est sanctionnée par l'article 47.2 de la loi 39/2015[167],

---

[164] Article 103.1, Constitution espagnole (1978) : « *1. L'Administration Publique sert objectivement les intérêts généraux et agit conformément aux principes d'efficacité, de hiérarchie, de décentralisation, de déconcentration et de coordination, dans le plein respect de la loi et de la loi.* »
[165] M. TARRÉS VIVES (2013), *Introduction au droit administratif*, UOC – *Universitat Oberta de Catalunya*, PID_00200163
[166] Loi 50/1997, du 27 novembre, sur le Gouvernement : https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1997-25336.
[167] Originellement, cette disposition provient de la loi 30/1992, du 26 novembre qui porte sur le Régime Juridique des Administration Publiques et de la Procédure Administrative Commune : https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1992-26318. Cette loi a été abrogée en 2015 pour être déclinée en deux nouvelles lois : la première (39/2015) sur la procédure administrative commune aux administrations publiques et la seconde (40/2015) sur le régime juridique du secteur public.
Article 47. *Nullité de plein droit*, de la loi 39/2015 : « *2. Sont également nulles de plein droit les dispositions administratives qui violent la Constitution, les lois ou d'autres dispositions administratives de rang supérieur, celles*

qui prévoit la nullité absolue des dispositions administratives contraires à des normes hiérarchiquement supérieures. Un tel principe de hiérarchie normative se retrouve en droit français, où le Conseil d'État veille strictement à la conformité des règlements avec les normes législatives et constitutionnelles dans le cadre du contrôle de légalité[168].
Enfin, le droit administratif espagnol consacre le principe d'« *indérogeabilité singulière* » des règlements, selon lequel l'administration ne peut pas, par un acte individuel, déroger aux prescriptions d'un règlement général, sauf disposition légale contraire.
Ce principe, initialement prévu à l'article 52.2[169] de l'ancienne loi 30/1992 et désormais repris à l'article 37[170] de la loi 39/2015, vise à garantir la cohérence et l'uniformité de l'action administrative, en empêchant des décisions *ad hoc* contraires aux dispositions réglementaires en vigueur. Il contribue ainsi à assurer la sécurité juridique et l'égalité des citoyens devant l'administration.
Concrètement, un acte adopté par le Conseil de Gouvernement d'une Communauté autonome ne saurait méconnaître un règlement préalablement adopté par un conseiller, même si ce dernier est issu d'un organe hiérarchiquement inférieur.
Cette règle, bien que propre au système juridique espagnol, trouve un certain écho en France dans la distinction entre actes réglementaires et actes administratifs individuels, ces derniers ne pouvant contrevenir aux prescriptions générales fixées par les premiers.

L'organisation espagnole des administrations publiques repose sur plusieurs principes structurants qui déterminent la répartition et l'exercice des compétences entre les différents niveaux de gouvernement. Ces principes, bien que présentant certaines similitudes avec le droit français, traduisent une organisation administrative davantage fondée sur la décentralisation et la déconcentration, en raison du caractère régionalisé de l'État espagnol.

Premièrement, en vertu de l'article 12.1[171] de l'ancienne loi 30/1992, qui est l'actuel article 8.1 de la loi 40/2015[172], le principe d'intransmissibilité des compétences s'impose aux administrations

---

qui réglementent des matières réservées à la loi, ainsi que celles qui établissent la rétroactivité de dispositions sanctionnantes qui ne sont pas favorables ou restreignent les droits individuels. »

[168] Principe de hiérarchie des normes en droit français, qui impose que les règlements respectent les normes de rang supérieur, notamment les lois et la Constitution. Ce principe est garanti par le contrôle de légalité exercé par le juge administratif, principalement le Conseil d'État, qui veille à ce que les actes réglementaires ne contreviennent pas aux textes législatifs et constitutionnels en vigueur. Cela s'inscrit dans le cadre du contrôle juridictionnel des actes administratifs en France.

[169] Article 52. *Publicité et indérogeabilité singulière*, de la loi 30/1992 : « *2. Les résolutions administratives de nature particulière ne peuvent violer les dispositions d'une disposition générale, même si les premières ont un rang égal ou supérieur à ces dernières.* »

[170] Article 37. *Indérogeabilité singulière*, de la loi 39/2015 : « *1. Les résolutions administratives de nature particulière ne peuvent violer les dispositions d'une disposition générale, même si elles émanent d'un organisme de rang égal ou supérieur à celui qui a émis la disposition générale. 2. Les résolutions administratives qui violent les dispositions d'une disposition réglementaire, ainsi que celles qui encourent l'une des causes énumérées à l'article 47, sont nulles.* »

[171] Article 12. *Compétence*, de la loi 30/1992 : « *1. La compétence est inaliénable et sera exercée précisément par les organes administratifs qui la leur auront attribuée, sauf dans les cas de délégation ou de vocation, lorsqu'ils s'exerceront dans les termes prévus par la présente loi ou par d'autres lois. La délégation de gestion, la délégation de signature et la substitution n'impliquent pas une altération de la titularité de la compétence, bien qu'elles impliquent une altération des éléments déterminants de son exercice qui sont prévus dans chaque cas.* »

[172] Article 8. *Compétence*, de la loi 40/2015 : « *1. La compétence est inaliénable et sera exercée par les organes administratifs auxquels elle est attribuée en propre, sauf en cas de délégation ou d'invocation, lorsque celle-ci est exercée dans les termes prévus par la présente loi ou par d'autres lois. La délégation de gestion, la délégation de*

publiques espagnoles. Chaque organe administratif ne peut exercer que les compétences qui lui ont été attribuées par une norme spécifique et ne peut s'en dessaisir, sauf exceptions prévues par la loi.

Parmi ces exceptions figure d'abord la délégation de compétence, qui permet à un organe administratif de transférer l'exercice d'une compétence à un autre organe de la même administration, tout en conservant la titularité de celle-ci. Contrairement au droit français, où la délégation est souvent conditionnée à une relation hiérarchique entre les organes concernés, la délégation en Espagne ne nécessite pas forcément une subordination directe. Cependant, la subdélégation est interdite, sauf si une loi l'autorise expressément.

Ensuite, il convient d'évoquer l'*avocación*[173] qui permet à un organe supérieur de reprendre temporairement l'exercice d'une compétence attribuée à un organe inférieur, pour des raisons économiques, sociales, juridiques ou territoriales. Cette mesure ne modifie pas la titularité de la compétence, mais elle se distingue de la délégation par son caractère exceptionnel et ponctuel.

De plus, l'*encomienda de gestión* consiste à confier l'exécution matérielle ou technique d'une tâche à un autre organe administratif, sans transfert de compétence normative ou décisionnelle. Ce mécanisme est similaire aux délégations de gestion observées en France[174].

Enfin, la délégation de signature donne la possibilité aux titulaires d'organes administratifs de confier la signature de leurs actes à d'autres agents de leur administration.

Deuxièmement, comme en France, l'administration espagnole est soumise à un impératif d'efficacité. L'article 4.1 c)[175] de l'ancienne loi 30/1992 et l'actuel article 141[176] de la loi 40/2015 impose aux administrations publiques de coopérer entre elles en facilitant l'échange d'informations et en mettant en place des mécanismes d'assistance mutuelle. Ce principe est complété par l'article 15.1[177] de la même loi de 1992 et donc par l'article 11.1[178] de la loi de 2015,

---

signature et la substitution n'impliquent pas une altération de la titularité de la compétence, bien qu'elles impliquent une altération des éléments déterminants de son exercice qui sont prévus dans chaque cas. »

[173] L'*avocación* peut être rapprochée du concept anglo-saxon de « *certiorari* », qui, dans les pays de *common law*, désigne à la fois une procédure de contrôle juridictionnel et l'acte par lequel une juridiction supérieure ordonne à une instance inférieure (tribunal, cour ou autorité administrative) de lui transmettre le dossier d'une affaire afin d'en examiner la légalité dans le cadre d'un recours en révision.

[174] Laissé en intraduisible dans cette rédaction, l'*encomienda de gestión*, en droit administratif espagnol, peut être rapprochée du concept français de délégation de gestion ou de convention de gestion, puisque cette dernière, selon la Direction du budget du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie de 2005, définit un acte par lequel le chef d'un service, le « délégant », donne au chef d'un autre service, le « délégataire », le pouvoir de réaliser des prestations, pour son compte et en son nom.

[175] Article 4. *Principes des relations entre les administrations publiques*, de la loi 30/1992 : « *1. Les administrations publiques agissent et interagissent conformément au principe de loyauté institutionnelle et, par conséquent, doivent :* [...] *c) Fournir aux autres Administrations les informations dont elles ont besoin concernant les activités qu'elles mènent dans l'exercice de leurs propres compétences.* »

[176] Article 141. *Devoir de collaboration entre les administrations publiques*, de la loi 40/2015 : « *1. Les administrations publiques doivent : [...] c) Fournir aux autres Administrations les informations dont elles ont besoin concernant les activités qu'elles exercent dans l'exercice de leurs propres pouvoirs ou qui sont nécessaires pour que les citoyens aient un accès complet à l'information relative à un sujet.* »

[177] Article 15. *Mission de gestion*, de la loi 30/1992 : « *1. L'exécution d'activités de nature matérielle, technique ou de service relevant de la compétence d'organismes administratifs ou de personnes morales de droit public peut être confiée à d'autres organismes ou entités de la même Administration ou d'une Administration différente, pour des raisons d'efficacité ou lorsque les moyens techniques appropriés à leur exécution ne sont pas disponibles.* »

[178] Article 11. *Missions de gestion*, de la loi 40/2015 : « *1. L'exécution d'activités matérielles ou techniques relevant de la compétence d'organismes administratifs ou de personnes morales de droit public peut être confiée à d'autres organismes ou personnes morales de droit public de la même Administration ou d'une Administration différente, à*

qui autorisent la passation de conventions entre administrations pour la réalisation de services techniques ou matériels, notamment lorsque l'administration concernée ne dispose pas des moyens nécessaires.

Troisièmement, le principe de hiérarchie, expressément consacré par l'article 103.1[179] de la Constitution espagnole, structure l'organisation administrative de l'État et garantit que les décisions prises au sommet de la pyramide administrative soient exécutées par les organes subordonnés. Cependant, ce principe ne s'applique qu'au sein d'une même administration. En effet, du fait de la reconnaissance d'une personnalité juridique propre aux Communautés autonomes et aux collectivités locales, celles-ci ne sont pas soumises à une relation hiérarchique directe avec l'État central. Cela marque une différence notable avec le système français, où les préfets exercent un contrôle sur les collectivités territoriales, même si la décentralisation a progressivement réduit cette tutelle. Par ailleurs, même au sein d'une même administration, la hiérarchie peut être atténuée lorsque certains organes bénéficient de compétences exclusives ou d'une autonomie technique, comme les autorités administratives indépendantes en France. Il est ici pertinent de citer brièvement l'exemple du Défenseur des Droits espagnol (*Defensor del Pueblo*), Haut-Commissaire des *Cortes Generales* en charge de « *défendre les droits fondamentaux et les libertés publiques des citoyens en supervisant les activités des administrations publiques espagnoles.*[180] » Il est élu par le Congrès des députés et le Sénat à la majorité des trois cinquièmes pour un mandat de cinq ans et qui peut être saisi par n'importe quel citoyen. Il rend des rapports annuels.

Quatrièmement, l'absence de hiérarchie entre les différentes administrations espagnoles impose un effort particulier en matière de coordination. L'article 103 de la Constitution prévoit ainsi que l'État et les Communautés autonomes doivent coopérer afin de garantir l'unité de l'action administrative. Cette coordination repose sur plusieurs mécanismes comme la création d'organes de coordination, avec l'exemple de conférences sectorielles qui rassemblent les représentants de l'État central et des Communautés autonomes dans un domaine spécifique. L'on retrouve également l'émission d'avis et d'instructions qui permettent à certaines instances consultatives de donner des orientations générales aux administrations, mais aussi l'établissement de plans et programmes qui eux fixent des objectifs communs entre plusieurs administrations.
Si la France connaît également ces mécanismes, notamment avec les conférences des exécutifs ou la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales, le contexte institutionnel espagnol rend leur mise en œuvre plus cruciale, afin de pallier l'absence de tutelle de l'État sur les Communautés autonomes.

---

condition que ces activités fassent partie de leurs attributions, pour des raisons d'efficacité ou lorsque les moyens techniques appropriés à leur exécution ne sont pas disponibles. »

[179] Article 103.1, Constitution espagnole (1978), *op. cit.*, n°164

[180] Site internet officiel du *Defensor del Pueblo*, Rubrique « *Qu'est-ce que le Défenseur ?* » : https://www.defensordelpueblo.es/el-defensor/que-es-el-defensor/#:~:text=El%20Defensor%20del%20Pueblo%20es,de%20las%20administraciones%20p%C3%BAblicas%20espa%C3%B1olas

Cinquièmement, le modèle espagnol repose sur une forte décentralisation, qui implique un transfert définitif de compétences aux Communautés autonomes et aux collectivités locales, celles-ci exerçant leurs prérogatives de manière autonome et sans contrôle hiérarchique direct de l'État. Ce transfert est opéré par des lois organiques, comme le prévoit l'article 148 de la Constitution espagnole. Cette approche diffère du modèle français , où les transferts de compétences aux collectivités territoriales restent encadrés par la loi et où l'État conserve un pouvoir de contrôle et d'évaluation.
À côté de cette décentralisation, la déconcentration constitue un autre principe fondamental en Espagne. L'article 103.1 de la Constitution en fait même un principe constitutionnel, favorisant l'attribution de compétences aux organes inférieurs pour améliorer l'efficacité de l'administration. Contrairement à la décentralisation, la déconcentration implique un transfert de compétences entre organes d'une même administration, sous l'autorité d'un organe supérieur. Ce mécanisme vise à alléger la charge des organes centraux, notamment au sein des ministères, en confiant certaines décisions à des délégués régionaux ou locaux.
En France, la déconcentration suit un schéma similaire, bien que son développement ait été plus tardif. L'acte II de la décentralisation, engagé à partir de la révision constitutionnelle de 2003[181], a renforcé cette approche en donnant plus d'autonomie aux services déconcentrés de l'État, notamment les préfets.

Toutefois, en Espagne, la déconcentration est souvent perçue comme une alternative à la centralisation excessive, alors qu'en France, elle est plutôt un complément à la décentralisation.

Chapitre 2 : L'articulation entre police administrative générale et police administrative spéciale

L'articulation entre ces deux formes de police constitue un enjeu fondamental dans la structuration des compétences en matière de maintien de l'ordre. Tandis que la police administrative générale vise la préservation de l'ordre public dans ses composantes matérielles classiques –*sécurité, tranquillité et salubrité publiques*–, les polices administratives spéciales encadrent des domaines plus spécifiques, nécessitant des régimes juridiques adaptés. En France, cette spécialisation s'est progressivement affirmée, conduisant à un morcellement croissant des régimes de police, sous l'effet de la multiplication des autorités compétentes et de l'émergence de nouveaux enjeux sécuritaires (Section 1). De son côté, l'Espagne présente une répartition des compétences plus éclatée, où l'intervention des différents échelons territoriaux se combine avec l'autonomie reconnue aux Communautés autonomes, aboutissant à une organisation plus fragmentée du pouvoir de police (Section 2).

Section 1 : Une spécialisation croissante des régimes de police administrative en France

La police administrative en France s'inscrit dans une évolution historique marquée par une spécialisation progressive de ses missions et de ses régimes juridiques. Si la police administrative

[181] Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République (1) : https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000601882

générale constitue le socle du maintien de l'ordre public, les polices administratives spéciales ont été créées pour répondre aux besoins d'une régulation plus ciblée et efficace dans certains domaines spécifiques, dessinant la distinction structurante entre ces deux régimes de police (a). Cette évolution, ou plutôt cette multiplication des polices administratives spéciales (b) traduit une volonté d'adaptation aux transformations de la société et aux nouveaux risques, mais elle soulève également des enjeux de coordination et de répartition des compétences entre les différentes autorités concernées.

a. Une distinction structurante entre police administrative générale et spéciale

La police administrative est généralement entendue comme un service public[182], prescriptions et prestations n'étant que les deux faces de l'intervention de la puissance publique. Pour reprendre les termes d'Étienne Picard : « *les services publics s'analysent comme des prolongements hypostasiés et institués de certaines activités de police qui ont subi une métamorphose sous l'effet de l'évolution de l'idée de droit libérale dans certains secteurs de son emprise* »[183].

Traditionnellement, la police administrative en France se divise en deux grandes catégories : la police administrative générale et les polices administratives spéciales. La première vise à assurer le maintien de l'ordre public dans ses trois composantes essentielles : la sécurité publique, la tranquillité publique et la salubrité publique. Cette mission repose principalement sur les pouvoirs de police conférés aux autorités générales qui peuvent prendre des mesures réglementaires ou individuelles pour prévenir des troubles à l'ordre public.

Toute autorité exerçant un pouvoir de police doit impérativement être compétente, faute de quoi sa décision serait entachée d'illégalité. Les autorités évoquées précédemment (cf. Partie II. Chapitre 1. Section 2. *a. Une police administrative centralisée sous contrôle étatique en France*) sont des autorités de police administrative générale.

Elles disposent d'une compétence large, leur permettant d'intervenir dès lors qu'un trouble ou un risque de trouble à l'ordre public est identifié. Ces autorités ont l'obligation d'agir, mais la généralité de leur compétence ne suffit pas toujours à garantir une action efficace et adaptée.

Dans ce cadre interviennent ainsi les polices administratives spéciales, qui confèrent des compétences particulières à des autorités ne disposant pas du pouvoir de police administrative générale. Ces polices permettent une intervention ciblée dans des domaines nécessitant une expertise ou une réglementation spécifique.

Toutefois, il arrive aussi que des polices administratives spéciales soient attribuées à des autorités qui détiennent déjà une compétence de police administrative générale. Cela est notamment le cas du pouvoir de police en matière de salubrité de l'habitat, confié au maire.

---

[182] F. ROLIN (2014), *Service public et police administrative*, *in Le service public*, AFDA, Paris, Dalloz, 2014, p. 211 ; J. PETIT, *La police administrative*, *in* P. Gonod, F. MELLERAY, Ph. Yolka (dir.), *Traité de droit administratif*, Paris, Dalloz, 2011, p. 21

[183] E. PICARD (1984), *La notion de police administrative*, préf. G. DRAGO, Paris, LGDJ, Bibl. dr. public, n° 441, p. 797

b. Une multiplication des polices administratives spéciales

Les polices administratives spéciales sont nombreuses et couvrent une large variété de domaines. La diversification des activités économiques et sociales au cours du XXe siècle a conduit à la multiplication des polices administratives spéciales.
Cette évolution reflète une volonté d'adapter les interventions de l'État à des réalités complexes nécessitant des expertises spécifiques. Parmi elles, il est possible de citer la police des gens du voyage, où le maire est compétent pour l'aménagement des aires de stationnement, tandis que le préfet intervient en cas de stationnement illégal et de troubles liés à la salubrité et la sécurité. L'on retrouve également la police des étrangers, qui relève de l'autorité préfectorale, la police des aérodromes, la police de la chasse et de la pêche, la police des associations, la police des cours d'eau, exercée conjointement par le préfet, le président du conseil départemental et le maire mais aussi la police des cimetières, la police des débits de boissons, dont la compétence relève du préfet et tant d'autres.
Tout ceci pour dire que la spécialisation des régimes de police administrative permet d'encadrer plus rigoureusement certains domaines en adaptant les mesures de régulation aux enjeux et aux risques qui leur sont propres.

L'identification d'une police administrative spéciale repose sur un critère clair : elle est créée par un texte conférant des compétences précises à une autorité déterminée.
Cependant, si la multiplication des polices spéciales a permis une meilleure adaptation aux réalités de terrain, elle pose également des difficultés en matière de coordination avec la police administrative générale. En effet, par exemple, la spécialisation des polices administratives entraîne un morcellement des autorités compétentes, ce qui peut nuire à la lisibilité et à l'efficacité des actions de l'État. Par exemple, en matière de pollution industrielle, les compétences sont partagées entre le préfet –*en matière de police des installations classées*–, le maire –*vis-à-vis de la réglementation locale des nuisances*–, et l'Agence de la transition écologique –*qui assure le suivi des obligations environnementales des entreprises*–.
Cette dispersion peut conduire à des lenteurs administratives, voir à des décisions contradictoires.

Face aux risques de conflits de compétence, le juge administratif joue un rôle crucial dans l'articulation entre police générale et polices spéciales. La jurisprudence a ainsi consacré plusieurs principes visant à encadrer leur coexistence.
D'une part, le principe de non-cumul des pouvoirs de police interdit à une autorité de police générale d'intervenir dans un domaine relevant d'une police spéciale, sauf si celle-ci est insuffisante pour garantir l'ordre public.
Cette règle a été affirmée dans l'arrêt rendu par le Conseil d'État du 29 septembre 2003, *Houillères du bassin de Lorraine*[184], où le Palais Royal a précisé qu'un maire ne pouvait pas réglementer une installation classée pour la protection de l'environnement déjà encadrée par une police spéciale exercée par le préfet.

[184] CE, 5e et 7e sous-sections réunies, du 29 septembre 2003, *Houillères du bassin de Lorraine*, 218 217, mentionné aux tables du recueil Lebon : https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000008203623/

D'autre part, le juge veille à assurer un contrôle strict sur la légalité des mesures de police, notamment en vérifiant qu'elles respectent le principe de proportionnalité.

Section 2 : Une répartition plus éclatée des polices administratives spéciales en Espagne

La police administrative spéciale, selon Georges Vedel –*qui demeure une figure omniprésente dans la doctrine espagnole sur ces sujets*– « *se réfère, d'une part, à ces activités de police qui visent à garantir les mêmes éléments que la police générale, mais qui sont soumis à un régime particulier*. » Cette particularité réside dans le fait que ces polices administratives spéciales poursuivent des objectifs ciblés, adaptés aux enjeux spécifiques de chaque domaine d'intervention (a).

L'organisation des polices administratives en Espagne reflète une logique décentralisée et sectorielle, où la diversité des compétences attribuées aux différents niveaux d'administration se traduit par un éclatement des régimes de police administrative spéciale. Contrairement au modèle français, où l'autorité étatique joue un rôle structurant dans l'édiction des règles de police, l'Espagne s'appuie sur un schéma plus fragmenté, conférant aux Communautés autonomes et aux entités locales des prérogatives spécifiques en matière de police administrative. Cette pluralité d'acteurs et de régimes normatifs (b) engendre bel et bien une organisation éclatée du pouvoir de police, où la répartition des compétences repose sur une articulation subtile entre législation nationale, statut d'autonomie et réglementations locales.

a. Une diversification fondée sur la typologie des interventions administratives

L'approche espagnole de la police administrative s'inscrit dans une tradition doctrinale qui distingue plusieurs types d'interventions publiques. Le Professeur Jordana de Pozas a ainsi établi une classification historique des formes d'intervention administrative, qui reste largement utilisée aujourd'hui pour appréhender les polices administratives spéciales. Cette typologie repose sur trois grandes catégories. D'abord, la police administrative, qui regroupe les mesures de réglementation et de surveillance destinées à prévenir les troubles à l'ordre public. Elle s'exerce par le biais d'autorisations, d'interdictions ou de sanctions administratives. Ensuite, le service public, qui implique une intervention directe de l'administration, qui assure elle-même la prestation d'un service répondant à un intérêt général, avec par exemple, la gestion des transports publics ou de l'eau potable. Enfin, le *fomento*[185], qui regroupe les aides et incitations publiques destinées à favoriser certaines activités.

À cette classification traditionnelle s'est ajoutée, ces dernières décennies, une quatrième catégorie, issue du droit anglo-saxon et aujourd'hui intégrée dans le droit européen : l'activité de régulation. Ce nouveau mode d'intervention publique ne repose plus sur une logique purement répressive, mais vise à encadrer les activités économiques et les marchés dans un souci de libre

[185] Le terme « *fomento* », à nouveau volontairement laissé comme intraduisible dans le développement, peut être rapproché d'une action incitative de l'administration, qui vise à stimuler, promouvoir ou encourager certaines activités d'intérêt général à travers des aides publiques, des subventions ou des incitations réglementaires.

concurrence et d'adaptation aux évolutions sociétales. Il s'est particulièrement développé dans des domaines comme la finance, l'environnement ou la protection des consommateurs.

Dans ce contexte, la police administrative spéciale ne se limite pas à un cadre homogène, mais s'inscrit dans une pluralité de régimes et de mécanismes d'intervention. L'État, les Communautés autonomes et les municipalités disposent de pouvoirs réglementaires et de contrôle qui leur permettent d'adapter leurs actions aux besoins locaux et aux impératifs sectoriels. Cette diversité, si elle permet une plus grande souplesse, pose néanmoins des défis en termes de cohérence et de coordination institutionnelle.

La loi organique 4/2015 du 30 mars sur la protection de la sécurité citoyenne, dans son chapitre IV, illustre clairement la diversité et la spécialisation croissante des pouvoirs de police administrative en matière de sécurité. Ce chapitre prévoit un ensemble de compétences spécifiques confiées aux autorités de sécurité publique pour encadrer certaines activités jugées sensibles ou à risque. Il impose notamment des obligations strictes d'enregistrement et de transmission d'informations pour les secteurs liés à la sécurité (hébergement, transports, commerce de biens usagés, métaux, produits chimiques, etc.)[186]. La loi habilite également les autorités à exiger des mesures de sécurité particulières dans les établissements industriels, commerciaux ou de services, en particulier ceux jugés vulnérables ou critiques[187]. Par ailleurs, des règles précises encadrent les spectacles publics et activités récréatives[188], avec la possibilité d'interventions immédiates des autorités en cas de menace pour l'ordre public. Enfin, les articles consacrés au contrôle des armes, explosifs et articles pyrotechniques établissent une régulation rigoureuse, incluant autorisations, inspections, saisies et restrictions à l'acquisition et à l'usage, sous la surveillance des ministères compétents[189]. Ce dispositif témoigne d'une répartition

---

[186] Article 25. *Obligations d'enregistrement des documents*, de la loi organique 4/2015 : « *1. Les personnes physiques ou morales qui exercent des activités liées à la sécurité publique, telles que l'hébergement, le transport de personnes, l'accès commercial à des services téléphoniques ou télématiques publics par l'intermédiaire d'établissements ouverts au public, le commerce ou la réparation d'objets d'occasion, la location ou la mise à la casse de véhicules automobiles, l'achat et la vente de bijoux et de métaux précieux ou non, d'objets ou d'œuvres d'art, la serrurerie de sécurité, les centres de gestion des déchets métalliques, les établissements de vente en gros de ferraille ou de déchets, ou la vente de produits chimiques dangereux aux particuliers, sont soumises aux obligations d'enregistrement documentaire et d'information dans les termes établis par les dispositions applicables.* »

[187] Article 26. *Établissements et installations tenus d'adopter des mesures de sécurité*, de la loi organique 4/2015 : « *Par voie réglementaire, conformément aux dispositions de la présente loi, de la législation sur la sécurité privée, de la législation sur les infrastructures critiques ou d'autres réglementations sectorielles, la nécessité d'adopter des mesures de sécurité dans les établissements et installations industriels, commerciaux et de services, ainsi que dans les infrastructures critiques, peut être établie dans le but de prévenir la commission d'actes criminels ou d'infractions administratives, ou lorsqu'ils génèrent des risques directs pour des tiers ou sont particulièrement vulnérables.* »

[188] Article 27. *Spectacles et activités récréatives*, de la loi organique 4/2015 : « *1. L'État peut établir des règlements de sécurité publique pour les bâtiments et installations dans lesquels se déroulent des spectacles et des activités récréatives. [...].* »

[189] Article 28. *Contrôle administratif des armes, explosifs, munitions et articles pyrotechniques*, de la loi organique 4/2015 : « 1. *Il incombe au gouvernement de :*

a) La réglementation des exigences et des conditions de fabrication, de réparation, de circulation, de stockage, de commerce, d'acquisition, d'élimination, de possession et d'utilisation des armes, de leurs imitations, répliques et pièces essentielles.

b) La réglementation des exigences et conditions mentionnées ci-dessus en matière d'explosifs, de munitions et d'articles pyrotechniques.

c) L'adoption des mesures de contrôle nécessaires au respect des exigences et conditions visées aux paragraphes a) et b).

2. Le Ministère de l'Intérieur est responsable de la saisie des armes, des explosifs, des munitions et des articles pyrotechniques par l'intermédiaire de la Direction Générale de la Garde Civile, dont les services sont autorisés à

fonctionnelle, éclatée mais coordonnée, des compétences de police administrative spéciale, dans un objectif de sécurité préventive, de contrôle[190] et de régulation des risques.

b. Une pluralité d'autorités et de mécanismes de contrôle

La répartition des polices administratives spéciales en Espagne repose sur un équilibre entre intervention préalable et contrôle a posteriori. L'une des spécificités du modèle espagnol réside dans l'usage des autorisations administratives et des déclarations responsables, qui constituent des outils clés de la police administrative spéciale.

D'une part, les autorisations administratives, tels que les permis, licences ou homologations, sont délivrées par l'autorité compétente (État, Communauté autonome ou municipalité) avant qu'une activité réglementée ne puisse être exercée. Elles constituent une garantie de conformité aux exigences légales et réglementaires et permettent un contrôle préalable de certaines activités jugées sensibles.

D'autre part, la déclaration responsable, introduite sous l'impulsion de la Directive européenne sur les services dans le marché intérieur (2006/123/CE[191]) et généralisée par la loi 30/1992 (LRJPAC), repose sur une logique inverse. Elle permet à un particulier ou une entreprise de débuter une activité sans attendre une autorisation préalable, sous réserve d'attester du respect des normes en vigueur. Ce dispositif vise à alléger les contraintes administratives, mais il repose sur un renforcement des contrôles *a posteriori*, notamment à travers des inspections ou des sanctions en cas de non-conformité.

L'usage de ces mécanismes traduit une approche plus souple et adaptative de la police administrative en Espagne, où l'intervention directe de l'administration tend à se limiter aux cas où un contrôle préalable est nécessaire pour des raisons impérieuses d'intérêt général (sécurité publique, santé, protection de l'environnement, etc.). Cette orientation marque un glissement vers une responsabilisation accrue des acteurs privés, qui doivent garantir eux-mêmes leur conformité à la réglementation sous peine de sanctions.

---

effectuer à tout moment les inspections et les contrôles nécessaires dans les zones destinées à leur fabrication, stockage, vente ou utilisation. »

[190] Article 29. *Mesures de contrôle*, de la loi organique 4/2015 : « *1. Le Gouvernement réglemente les mesures de contrôle nécessaires sur les questions liées à l'article précédent :*

a) En soumettant l'ouverture et le fonctionnement des usines, ateliers, entrepôts, établissements de commercialisation et lieux d'utilisation et les activités qui s'y rapportent à des exigences de catalogage ou de classification, d'autorisation, d'information, d'inspection, de surveillance et de contrôle, à des exigences de qualification particulières pour le personnel chargé de leur manipulation, ainsi qu'à la détermination du régime de responsabilité de ceux qui ont le devoir d'empêcher la commission de certaines infractions.

b) Établir la détention obligatoire de licences, permis ou autorisations pour l'acquisition, la possession et l'utilisation d'armes à feu, dont la délivrance sera restrictive dans le cas des armes de défense personnelle, par rapport auxquelles l'octroi de licences, permis ou autorisations sera limité aux cas de stricte nécessité. Pour l'octroi de licences, de permis et d'autorisations, la conduite et les antécédents de l'intéressé seront pris en compte. Dans tous les cas, le demandeur doit donner son consentement exprès à l'organisme de l'Administration Générale de l'État qui traite sa demande pour que son casier judiciaire soit collecté.

c) Par l'interdiction de la fabrication, de la détention et de la vente d'armes, de munitions, d'articles pyrotechniques et d'explosifs particulièrement dangereux, ainsi que de leur stockage. »

[191] Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur : https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2006/123/oj?locale=fr

Le caractère régionalisé de l'État espagnol influe directement sur la gestion des polices administratives spéciales. Tandis que l'article 149 de la Constitution espagnole réserve certaines compétences à l'État central (notamment en matière de sécurité, de justice et de défense), l'article 148 reconnaît aux Communautés autonomes la possibilité d'exercer des compétences propres en matière d'aménagement du territoire, d'environnement, de santé publique ou encore d'ordre public local.
Ainsi, le paysage des polices administratives spéciales en Espagne se caractérise selon plusieurs points.
D'abord par une répartition des compétences entre l'État, les Communautés autonomes et les municipalités, chacune disposant de pouvoirs spécifiques en matière de réglementation et de contrôle.
Ensuite, l'existence de polices spécialisées propres à certaines Communautés autonomes, comme la police environnementale en Catalogne ou la police forestière en Andalousie, illustre l'adaptation des régulations aux réalités locales.
Enfin, il est pertinent de souligner la présence d'un dialogue institutionnel complexe, nécessitant des mécanismes de coordination entre les différents niveaux de l'administration, notamment en cas de conflit de compétences ou de chevauchement des régulations.

Ainsi, si la décentralisation espagnole permet une adaptation des régimes de police aux spécificités locales, elle nécessite des mécanismes de coordination renforcés pour éviter des distorsions excessives entre les Communautés autonomes. L'article 103.1 de la Constitution espagnole établit ainsi un principe de coopération entre les administrations publiques, qui se traduit par la mise en place de conférences sectorielles et d'organes de concertation associant l'État et les gouvernements régionaux.

Conclusion de la deuxième partie et ouverture vers la suivante

En mettant en lumière la diversité de la notion de police, sa comparaison tant dans les chiffres que dans son application du pouvoir de police administrative, nous l'observons : cette dernière s'inscrit dans des logiques institutionnelles propres à chaque État, façonnées par leur organisation territoriale et leur conception de l'ordre public.
En France, la centralisation reste la pierre angulaire du système, garantissant une uniformité d'action sous l'égide des autorités étatiques, tandis qu'en Espagne, la reconnaissance constitutionnelle d'un État régionalisé favorise une déconcentration plus poussée des compétences, voir une décentralisation effective dans certaines Communautés autonomes.

Toutefois, ces différences structurelles ne sauraient occulter les enjeux communs qui émergent dans la gestion contemporaine de la sécurité publique. D'un côté, la distinction entre police administrative générale et polices administratives spéciales, bien que permettant une régulation plus fine des différents domaines d'intervention, complexifie la répartition des compétences et accroît la nécessité de coordination entre les acteurs. De l'autre, la montée en puissance des collectivités locales, qu'il s'agisse des polices municipales en France ou des forces régionales en

Espagne, introduisent de nouveaux défis en matière de cohérence institutionnelle et d'efficacité des dispositifs de sécurité.

Ainsi, la question ne se limite pas à une opposition entre centralisation et déconcentration, mais bien à la recherche d'un équilibre entre un impératif d'unité et une nécessaire adaptation aux réalités locales. La manière dont les différents échelons territoriaux interagissent pour assurer la mise en œuvre des politiques sécuritaires devient alors un enjeu fondamental, que nous explorerons dans cette troisième partie. Il s'agira de comprendre comment le maillage territorial influe sur la gouvernance de la sécurité, et dans quelle mesure l'organisation des forces de l'ordre, tout en épousant les structures administratives, doit également répondre à des impératifs opérationnels dépassant parfois le cadre strict des divisions institutionnelles.

*

* *

TROISIÈME PARTIE
Dialogues sécuritaires entre les différents échelons territoriaux

Au-delà des fondements normatifs et de la structuration des compétences en matière d'ordre public, son effectivité repose sur les politiques publiques de sécurité mises en œuvre par les différentes autorités. La gestion de l'ordre public ne se limite pas à une compétence abstraite, elle implique une coopération constante entre les niveaux de gouvernance, qu'il s'agisse de la coordination entre l'État et les collectivités territoriales en France, ou entre l'État central et les Communautés autonomes en Espagne[192]. La nécessité d'un dialogue intergouvernemental s'impose donc pour garantir une action cohérente et efficace en matière de sécurité, notamment face aux crises et situations exceptionnelles qui exigent une réponse rapide et concertée (Chapitre 1).

Par ailleurs, la question de l'ordre public ne peut être dissociée des évolutions sociétales et des défis contemporains, qui imposent une adaptation des politiques sécuritaires. Le terrorisme, les manifestations de grande ampleur ou encore les nouvelles formes de criminalité nécessitent une redéfinition des priorités en matière d'ordre public. Dans ce contexte, la capacité des États à anticiper et répondre à ces menaces dépend largement de leur modèle de gouvernance et des marges de manœuvre laissées aux autorités locales.

Dès lors, l'analyse des politiques sécuritaires à l'échelle nationale et territoriale permet d'évaluer dans quelle mesure l'organisation de l'ordre public en France et en Espagne demeure adaptée aux enjeux du XXIe siècle (Chapitre 2).

Chapitre 1 : La mise en œuvre des politiques de sécurité comme enjeu de coordination intergouvernementale

L'effectivité des politiques de sécurité repose sur une articulation efficace entre les différents niveaux de gouvernance. Si l'État demeure l'acteur central en matière d'ordre public, les collectivités territoriales, en France comme en Espagne, jouent un rôle croissant dans la mise en œuvre des dispositifs sécuritaires. La répartition des compétences entre échelons administratifs soulève alors des enjeux de coordination et d'harmonisation, particulièrement dans des contextes où l'équilibre entre centralisation et autonomie locale varie selon les traditions institutionnelles.

Ce chapitre propose d'analyser cette organisation sécuritaire territoriale sous deux angles complémentaires. D'une part, il s'agira d'examiner la structuration du maillage territorial et les logiques de gouvernance qui façonnent la gestion de l'ordre public à l'échelle locale et régionale (Section 1). D'autre part, l'adaptation des forces de sécurité aux réalités du terrain met en lumière

[192] Article 1er de la loi organique 2/1986, du 13 mars, sur les forces et corps de sécurité : « *1. La sécurité publique est la responsabilité exclusive de l'État. Son entretien est à la charge du Gouvernement de la Nation.*
2. Les Communautés autonomes participent au maintien de la sécurité publique dans les termes établis par leurs statuts respectifs et dans le cadre de la présente loi.
3. Les collectivités locales participent au maintien de la sécurité publique dans les conditions établies par la Loi portant réglementation des bases de l'administration locale et dans le cadre de la présente loi.
4. La sécurité publique sera assurée par les différentes administrations publiques à travers les forces et corps de sécurité. » : https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-6859

les limites du cadre strictement administratif et la nécessité d'une flexibilité opérationnelle pour répondre aux défis sécuritaires contemporains (Section 2).

Section 1 : Un maillage territorial en quête de cohérence

La mise en œuvre des politiques de sécurité repose sur un maillage territorial structuré, où chaque échelon administratif joue un rôle spécifique dans l'élaboration et l'application des mesures de police administrative. En France comme en Espagne, les différents niveaux de collectivités s'insèrent dans une dynamique de gouvernance partagée, où la répartition des compétences en matière de sécurité oscille entre centralisation et autonomie locale. Toutefois, la place et l'influence des collectivités dans ce domaine varient en fonction de l'organisation institutionnelle propre à chaque État.

Si les échelons intermédiaires –*régions et départements en France, Communautés autonomes en Espagne*– apparaissent comme des relais incontournables entre l'État et les territoires, leur implication en matière de sécurité est fondamentalement différente. Tandis que la France conserve un modèle unitaire où ces collectivités n'ont qu'un rôle indirect, l'Espagne leur confère des compétences plus affirmées, allant parfois jusqu'à la création de forces de police régionales. Cette distinction révèle deux conceptions contrastées de la gouvernance sécuritaire, où l'enjeu du partage des responsabilités demeure central (a).

À un niveau plus local, les communes et provinces espagnoles constituent des acteurs de proximité dans la gestion des politiques de sécurité. En France, le maire exerce un pouvoir de police administrative générale sous le contrôle du préfet, tandis qu'en Espagne, les municipalités bénéficient d'une autonomie plus marquée dans l'organisation de leur police locale. Cette articulation entre pouvoir central et autorités locales soulève des questions de coordination et d'efficacité, notamment dans la gestion des forces municipales et leur interaction avec les autres forces de sécurité (b).

a. *L'entrelacs des compétences locales : régions, départements, Communautés autonomes*

La mise en parallèle des régions et départements français avec les Communautés autonomes espagnoles se justifie par leur rôle structurant dans l'organisation territoriale et la gouvernance sécuritaire, bien que ces entités reposent sur des fondements juridiques et institutionnels distincts. En France, l'articulation entre les niveaux régional et départemental est encadrée par une logique de déconcentration et de coordination avec l'État, où le préfet demeure l'autorité centrale en matière d'ordre public. À l'inverse, l'Espagne repose sur un modèle d'autonomie régionale affirmée, conférant aux Communautés autonomes des compétences étendues, y compris en matière de police, qui les rapprochent davantage des entités fédérées que de simples divisions administratives.

Comparer ces niveaux intermédiaires permet donc d'analyser comment des systèmes institutionnels différents structurent la production de la sécurité publique : d'un côté, un État unitaire où la région et le département jouent un rôle indirect et subsidiaire en matière de sécurité ; de l'autre, un État régionalisé où les Communautés autonomes disposent de véritables

pouvoirs décisionnels en la matière. Aussi, cette comparaison permet d'appréhender les logiques d'interaction entre les collectivités locales et les forces de l'État.

La production de la sécurité publique française s'inscrit dans un cadre fortement encadré par l'État, où les préfets demeurent les garants de l'ordre public au niveau départemental, sous l'autorité du ministre de l'Intérieur. Toutefois, la montée en puissance des collectivités territoriales, particulièrement depuis les lois de décentralisation des années 1980, a conduit à une diversification des acteurs impliqués dans la sécurité. Le maire, agent décentralisé en charge de l'ordre public à l'échelle communale étant en tête d'affiche.
L'article 72 de la Constitution française de 1958 prévoit que « *Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi* [...]. »
Les régions françaises, bien que ne disposant d'aucune compétence en matière de police administrative, jouent un rôle croissant dans le soutien aux forces de sécurité à travers des dispositifs de financement et d'équipement. Elles participent notamment à la formation des policiers municipaux et à la mise en place de stratégies locales de prévention de la délinquance. Certaines régions, à l'instar de l'Île-de-France[193] ou de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur[194], investissent dans des dispositifs de vidéoprotection ou de sécurisation des transports.
Au-delà de ça, si le niveau d'une crise connaît une implosion, la région assure une fonction de coordinateur dans la chaîne opérationnelle vis-à-vis de l'organisation des secours (cf. *Annexe 3*).
Les départements, quant à eux, exercent des prérogatives plus ciblées en matière de sécurité publique, notamment en ce qui concerne la prévention de la délinquance et la protection de l'enfance. À travers les contrats locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD et CISPD), ils participent à la coordination des actions de prévention aux côtés des services de l'État et des communes.
Le président du conseil départemental détient aussi certains pouvoirs de police administrative, notamment en matière de gestion des routes départementales[195]. De façon plus générale, d'après l'article L3221-4 du Code général des collectivités territoriales, « *Le président du conseil départemental gère le domaine du département. À ce titre, il exerce les pouvoirs de police afférents à cette gestion, notamment en ce qui concerne la circulation sur ce domaine, sous réserve des attributions dévolues aux maires par le présent code et au représentant de l'État dans le département ainsi que du pouvoir de substitution du représentant de l'État dans le département prévu à l'article L. 3221-5.* »

[193] Note rapide, sécurité et transports (2004), *La vidéosurveillance dans la sécurisation des transports collectifs franciliens* : https://www.institutparisregion.fr/fileadmin/NewEtudes/Etude_268/nr_366_videosurveillance_dans_securisation_TC.pdf
[194] Région Sud PACA (2025), *Aide aux forces de sécurité* : https://www.maregionsud.fr/vos-aides/detail/aide-aux-forces-de-securite
[195] Article L131-3 du Code de la sécurité intérieure : « *Le président du conseil départemental exerce les pouvoirs de police afférents à la gestion du domaine du département, notamment en ce qui concerne la circulation sur ce domaine, dans les conditions prévues à l'article L. 3221-4 du code général des collectivités territoriales.* »

L'Espagne adopte une répartition des compétences en matière de sécurité publique qui diffère sensiblement du modèle français en raison de son organisation en État régional. Les Communautés autonomes disposent d'une autonomie juridique leur permettant de mettre en place des forces de police propres, sous réserve d'une habilitation prévue par leurs Statuts d'autonomie et par la loi organique 2/1986 sur les forces et corps de sécurité. Chaque Communauté autonome est ainsi dotée d'un Statut d'autonomie (19 avec les villes autonomes de Ceuta et Melilla[196]), qui, dans la hiérarchie des normes, possède la valeur d'une loi organique.
Nous l'évoquions déjà plus tôt, l'article 149.1.29.ª de la Constitution confère à l'État une compétence exclusive en matière de sécurité publique, tout en permettant aux Communautés autonomes de créer leur propre police, sous réserve que leurs Statuts d'autonomie le prévoient et qu'une loi organique en détermine les modalités. Cette possibilité nuance l'exclusivité de l'État, puisque ces forces régionales doivent nécessairement exercer certaines compétences pour assurer la protection des personnes et des biens ainsi que le maintien de l'ordre public. Cependant, en l'absence de précisions légales claires sur la répartition des compétences entre les polices régionales et les forces de sécurité de l'État, il n'est pas toujours justifié d'attribuer une compétence générale en matière de sécurité publique aux Communautés autonomes, comme l'illustre la jurisprudence constitutionnelle, avec la Sentence du Tribunal Constitutionnel n°117/1984[197] du 5 décembre ayant confirmé la compétence de l'État pour suspendre les membres des corporations locales pour troubles graves à l'ordre public, en vertu de l'article 421 de la loi de régime local de 1955. Cette compétence est fondée sur l'article 149.1.29.ª de la Constitution. Face à l'argument selon lequel la Communauté autonome de Catalogne disposerait elle aussi d'une compétence en matière de sécurité publique, en raison de la possibilité d'établir une police autonome prévue par l'article 13 de son Statut d'autonomie, le TC a tranché avec précision en affirmant que :

> « *L'article 137 de la Constitution espagnole de 1978, développé par le Titre VIII De l'organisation territoriale de l'État, prévoit que ce dernier « [...] distribue son territoire entre les communes, les provinces et les communautés autonomes qui se constituent. Toutes ces entités jouissent de l'autonomie pour gérer leurs intérêts propres.* »

À noter qu'il existe d'autres entités territoriales qui disposent effectivement de la personnalité juridique, tels que les groupements de municipalité (*comarque*, *mancomunidad*) ou des entités de rang inférieur aux municipalités, qui sont appelées des entités locales mineures.

Dans le chapitre VII de son ouvrage *Droit public des Communautés autonomes*, Tome II[198], Santiago Muñoz Machado[199], Directeur de l'Académie royale espagnole, consacre une large

[196] Bulletin Officiel de l'Agence d'État, Les Statuts d'autonomie en Espagne : https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=17&modo=2&nota=0&tab=2
[197] Sentence TC n°117/1984 : https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/370
[198] Le Tome I, lui, étudie la formation et les crises de l'État central et de ses structures administratives ; les alternatives historiques espagnoles à l'État centralisé avec les tendances décentralisatrices en Europe et les préautonomies ; les principes généraux d'organisation des Communautés autonomes dans la Constitution de 1978 ; les Statuts d'autonomie ; la répartition des compétences entre l'État et les Communautés autonomes ; et l'articulation des compétences étatiques et autonomiques dans les principaux secteurs de l'activité publique.
[199] S. MUÑOZ MACHADO (1982), *Droit public des Communautés autonomes, Tome II*, Université Complutense de Madrid, p. 20

analyse à l'organisation institutionnelle des Communautés autonomes, en distinguant deux dimensions essentielles : l'organisation politique et l'organisation administrative.
Premièrement, concernant l'organisation politique, l'auteur s'appuie d'abord sur les bases constitutionnelles. La Constitution espagnole prévoit une organisation spécifique uniquement pour les Communautés autonomes à autonomie pleine (à l'article 152.1[200]), laissant davantage de marge de manœuvre aux Communautés autonomes à autonomie limitée. Selon Muñoz Machado, cela signifie que les premières sont davantage encadrées dans leur auto-organisation[201]. D'un autre point de vue, on pourrait aussi y voir une garantie constitutionnelle d'un véritable modèle d'autonomie politique. Santiago Muñoz Machado souligne par ailleurs la nature parlementaire du système politique des Communautés autonomes.
L'auteur traite ensuite de l'adaptation des institutions étatiques, comme le Sénat, à l'État des autonomies. Il critique la faible représentation effective des Communautés autonomes dans cette chambre, en contradiction avec sa vocation théorique de représentation territoriale. Toutefois, plutôt que d'y voir une anomalie, il considère que cela découle du fait que la Constitution n'a jamais vraiment opté pour une structure fédérale. Il propose donc, soit une réforme constitutionnelle du Sénat, soit des ajustements institutionnels (groupes territoriaux, renforcement de son rôle en matière autonomique), tout en doutant de leur portée.
Sur le plan judiciaire, il défend l'idée que les Communautés autonomes ne disposent pas d'un pouvoir judiciaire propre, la Constitution consacrant l'unité de ce pouvoir. Il critique néanmoins certaines ambiguïtés juridiques et souligne l'importance de bien articuler les compétences des Communautés autonomes avec l'organisation judiciaire nationale, notamment par le biais des Tribunaux supérieurs de justice.
L'ouvrage aborde également l'impact du système autonomique sur plusieurs institutions : le Défenseur du Peuple, le Tribunal des Comptes et le Conseil d'État[202]. Muñoz Machado considère que les équivalents régionaux de ces organes sont constitutionnels, mais leur utilité reste discutable, en raison des doublons fonctionnels. Il plaide pour une meilleure coordination entre les niveaux étatique et autonomique.
Enfin, l'étude se concentre sur les organes de gouvernement des Communautés autonomes, en particulier les assemblées législatives (composition, fonctionnement, élections, etc.) et les exécutifs régionaux. Une attention particulière est portée au rôle du président autonome, à la fois chef de l'exécutif régional et représentant ordinaire de l'État dans la communauté[203].

Deuxièmement, concernant l'organisation administrative des Communautés autonomes espagnoles, elle a souvent été reléguée au second plan, au profit de l'analyse de leur dimension politique. Pourtant, comme le montre l'étude du professeur Muñoz Machado, cette organisation

[200] Article 152.1, Constitution espagnole (1978) : « *1. Dans les Statuts adoptés selon la procédure mentionnée à l'article précédent, l'organisation institutionnelle autonome reposera sur : une Assemblée législative, élue au suffrage universel, selon un système de représentation proportionnelle qui garantisse également la représentation des différentes zones du territoire ; un Conseil de Gouvernement exerçant des fonctions exécutives et administratives ; et un Président, élu par l'Assemblée parmi ses membres et nommé par le Roi, auquel revient la direction du Conseil de Gouvernement, la représentation suprême de la Communauté autonome concernée, ainsi que la représentation ordinaire de l'État en son sein. Le Président et les membres du Conseil de Gouvernement sont politiquement responsables devant l'Assemblée.* »
[201] S. MUÑOZ MACHADO (1982), *op. cit.*, n°199, p. 29
[202] S. MUÑOZ MACHADO (1982), *op. cit.*, n°199, p. 39-43
[203] S. MUÑOZ MACHADO (1982), *op. cit.*, n°199, p. 62-67

constitue un pilier essentiel du fonctionnement de l'État des autonomies. L'auteur analyse le processus de construction des administrations autonomes, en soulignant les limites constitutionnelles de leur pouvoir d'auto-organisation, les difficultés rencontrées lors du transfert des services de l'État vers les régions, et les dysfonctionnements qui en ont découlé. Il insiste sur le fait que les décrets de transfert ne créent pas de nouvelles compétences, mais permettent la mise en œuvre de celles déjà prévues par les Statuts d'autonomie. L'étude met également en lumière une tendance à l'uniformisation des modèles administratifs des Communautés autonomes, au détriment de la diversité permise par la Constitution. La structuration bureaucratique des régions, souvent fondée sur un modèle hiérarchisé et centralisé, est également analysée, notamment à travers la question du statut des fonctionnaires transférés. À cet égard, la Loi 30/1984[204] marque une étape décisive en cherchant à harmoniser les régimes juridiques de la fonction publique entre l'État et les régions, tout en garantissant les droits acquis des agents. Enfin, l'auteur examine les spécificités juridiques des administrations autonomes, concluant que, bien qu'elles relèvent du droit administratif général, elles présentent des particularités notables en matière de fonctionnement, de procédures et de répartition des compétences. Ce travail se distingue par sa clarté, sa profondeur et son utilité pratique pour comprendre les fondements et les défis de l'administration territoriale en Espagne.

Ainsi, les Communautés autonomes constituent le premier niveau constitutionnel d'administration des territoires espagnols et ont été créées progressivement après la promulgation de la Constitution de 1978 afin de permettre aux « *nationalités et régions* » de s'auto-administrer. Dans l'exercice de ce droit à l'auto-administration garanti à l'article 143[205] de la Constitution, une large autonomie peut être octroyée selon trois critères. D'abord, il faut l'existence de deux ou plusieurs provinces adjacentes qui ont des caractéristiques historiques, culturelles et économiques communes. Ensuite, il est nécessaire qu'il s'agisse de territoires insulaires. Enfin, il faut que la province ait une identité régionale historique.
La Constitution autorise deux exceptions aux critères ci-dessus d'après l'article 144[206] de la Constitution : le Parlement espagnol se réserve le droit, d'une part, d'autoriser, dans l'intérêt de la nation, la constitution d'une communauté autonome même s'il s'agit d'une province unique sans identité régionale historique (ce fut notamment le cas de la Communauté de Madrid, qui appartenait à la région historique de Castille-La-Manche). D'autre part, il peut autoriser ou garantir l'autonomie aux entités ou territoires qui ne sont pas des provinces, ce qui a permis la création des deux villes autonomes espagnoles en Afrique du Nord : Ceuta et Melilla.

[204] Loi 30/1984, du 2 août, relative aux mesures de réforme de la fonction publique : https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1984-17387.
[205] Article 143.1, Constitution espagnole (1978) : « *Dans l'exercice du droit à l'autonomie reconnu à l'article 2 de la Constitution, les provinces limitrophes ayant des caractéristiques historiques, culturelles et économiques communes, les territoires insulaires et les provinces ayant un statut régional historique peuvent accéder à l'autonomie et se constituer en Communautés autonomes, conformément aux dispositions du présent Titre et des Statuts respectifs.* »
[206] Article 144, Constitution espagnole (1978) : « *Les Cortes Generales, par une loi organique, peuvent, pour des raisons d'intérêt national : a) Autoriser la constitution d'une communauté autonome lorsque sa portée territoriale n'excède pas celle d'une province et ne répond pas aux conditions de l'alinéa 1 de l'article 143. b) Autoriser ou convenir, le cas échéant, d'un statut d'autonomie pour les territoires non intégrés à l'organisation provinciale. c) Remplacer l'initiative des corporations locales visée à l'alinéa 2 de l'article 143.* »

Bien que la France et l'Espagne suivent des logiques institutionnelles différentes dans l'organisation territoriale de la sécurité publique, elles se heurtent toutes deux à la nécessité de coordonner des acteurs multiples et de garantir une cohérence dans l'action publique.
En France, le morcellement croissant des polices administratives spéciales et la montée en puissance des polices municipales nécessitent un dialogue constant entre l'État et les collectivités. La mise en place des conventions de coordination entre police nationale, gendarmerie et polices municipales illustre cette recherche d'articulation entre les différents niveaux de l'action sécuritaire.
En Espagne, la diversité des Statuts d'autonomie et des compétences octroyées aux Communautés autonomes pose des enjeux similaires, notamment en ce qui concerne la coopération entre la police nationale et locale, la Garde civile et les polices autonomes. Dans les deux pays, la gestion des crises sécuritaires, qu'il s'agisse d'attentats, d'émeutes urbaines ou de grands événements publics, met à l'épreuve ces systèmes de gouvernance multi-niveaux. La question de l'uniformité des réponses, de la répartition des compétences et de la coordination interinstitutionnelle reste ainsi au cœur des débats sur l'efficacité des politiques de sécurité publique et nous invite à nous intéresser à une échelle encore plus locale.

b. *Provinces, comarques et communes : chevauchements et complémentarités dans la gouvernance sécuritaire*

L'étude des politiques de sécurité ne peut se limiter aux seuls échelons régionaux et départementaux ; elle nécessite également une analyse des niveaux de gouvernance les plus proches des citoyens, à savoir les communes, espagnoles comme françaises, et les provinces. Ces dernières, bien qu'institutionnellement différentes en France et en Espagne, occupent une place essentielle dans l'application concrète des politiques sécuritaires et illustrent les tensions inhérentes à la gestion de la sécurité publique dans un cadre multi-niveaux. En confrontant les communes françaises et espagnoles aux provinces ibériques, il s'agit de comprendre comment ces entités locales s'insèrent dans les logiques de maintien de l'ordre et d'administration territoriales, tout en examinant les dynamiques de subsidiarité et d'interaction avec les autorités centrales.

L'échelle locale joue un rôle clé dans la gestion de l'ordre public, car les problématiques de sécurité y apparaissent de la manière la plus directe, nécessitant des réponses adaptées aux réalités du terrain. En France, comme en Espagne, les communes constituent le premier maillage territorial de l'administration et portent la responsabilité des interventions de proximité, que ce soit en matière de prévention, de surveillance ou d'encadrement des activités sociales. Le maire, en France, et son équivalent espagnol, l'*alcalde*, disposent de pouvoirs de police administrative qui leur permettent de réguler certains aspects de la vie publique et de répondre aux troubles à l'ordre local. Mais au-delà de la figure du maire, ce sont les collectivités locales dans leur ensemble qui prennent une part active à la mise en œuvre des politiques de sécurité, en coopération avec les forces nationales. Dans ce cadre, la confrontation des communes françaises et espagnoles avec les provinces espagnoles repose sur une réalité institutionnelle : en Espagne, la province n'est pas un simple niveau intermédiaire entre la municipalité et la Communauté

autonome, mais une entité disposant de compétences propres, notamment en matière de gestion territoriale et de coordination des politiques locales[207]. À travers les *Diputaciones provinciales*[208] ou Conseils provinciaux, les provinces assurent un rôle pivot entre les municipalités et les instances régionales, facilitant ainsi l'application des politiques publiques, y compris en matière de sécurité.
Cette configuration contraste avec la France, où les départements remplissent une fonction similaire, mais sans pour autant jouer un rôle aussi structurant que les provinces espagnoles dans l'articulation des politiques locales. Ainsi, étudier les interactions entre communes et provinces en Espagne, permet de mieux saisir comment un échelon intermédiaire peut renforcer la capacité des municipalités à répondre aux enjeux sécuritaires, en leur apportant des ressources et une coordination administrative qui fait souvent défaut aux communes isolées.

La confrontation entre ces niveaux de gouvernance met également en évidence les défis liés à la répartition des compétences et aux chevauchements entre différents acteurs. En France, si la sécurité publique relève principalement de l'État, les communes interviennent par le biais des polices municipales, qui viennent en complément de la police nationale et de la gendarmerie. Ce partage des responsabilités nécessite des mécanismes de coordination, notamment à travers les conventions de coordination entre police municipale et forces de l'État, afin d'éviter les doublons ou les lacunes dans l'action sécuritaire.
En Espagne, cette question se pose avec encore plus d'acuité, en raison du rôle des provinces qui interviennent comme relais entre les municipalités et les Communautés autonomes. Certaines compétences en matière de sécurité et d'administration territoriale sont partagées entre ces niveaux, ce qui peut entraîner des redondances ou des difficultés dans la répartition des tâches.

Par exemple, la coordination des services d'urgence est susceptible d'être exercée à la fois par les provinces et les municipalités, nécessitant des mécanismes de coopération pour éviter les conflits de compétence.

De plus, alors qu'en France les intercommunalités permettent parfois de mutualiser certaines actions en matière de prévention et de vidéoprotection, en Espagne, ce sont les provinces qui remplissent ce rôle en apportant un appui technique et financier aux municipalités, notamment les plus petites, qui ne disposent pas toujours des ressources suffisantes pour mettre en œuvre des politiques de sécurité efficaces. À noter toutefois que la Communauté autonome joue un rôle de coordination[209] en la matière.

---

[207] Direction générale des services juridiques, coordination territoriale et internationale, *Les compétences des députations provinciales ou entités équivalentes et leurs fonctions de coordination*, p. 8 : http://femp.femp.es/files/3580-829-fichero/LAS%20COMPETENCIAS%20Y%20FUNCIONES%20DE%20COORDINACION%20DE%20LAS%20DIPUTACIONES%20PROVINCIALES%20%202.pdf

[208] Portail de l'administration du Gouvernement d'Espagne, focus sur les Conseils provinciaux : https://administracion.gob.es/pag_Home/atencionCiudadana/SedesElectronicas-y-Webs-Publicas/websPublicas/WP_EELL/WP_Diputaciones.html

[209] Agence espagnole de protection des données, *Guide sur l'utilisation de caméras de vidéosurveillance pour la sécurité et autres finalités*, p. 29 « *L'installation de ce type de dispositifs et l'exploitation des images enregistrées sont soumises à des exigences très strictes. En premier lieu, l'autorisation d'installer des caméras de surveillance fixes ou d'utiliser des caméras mobiles est délivrée par la Délégation du gouvernement, après avis préalable obligatoire et*

Parallèlement, la comarque (*comarca*) désigne un regroupement de communes espagnoles pouvant avoir une fonction administrative, notamment en Catalogne, en Galice, en Aragon et en Castille-et-Léon avec la comarque du Bierzo.
Les comarques d'Aragon peuvent être comparées aux pays aquitains[210], au sens de l'aménagement du territoire puisque ces deux structures correspondent à des entités supra-communales, ayant vocation à organiser la coopération entre plusieurs municipalités afin de mettre en œuvre des politiques publiques adaptées aux réalités locales.
En Aquitaine, ce sont des territoires de projet, définis par la loi Pasqua de 1995[211] puis consolidés par la loi Voynet de 1999[212], visant à favoriser la coordination des actions locales en matière d'aménagement, de développement économique ou encore de services publics. Ils s'appuient sur des structures de gouvernance souples, réunissant les acteurs locaux autour d'objectifs communs, souvent dans le cadre de contrats de pays signés avec l'État et la région.
De manière analogue, les comarques d'Aragon[213] constituent des divisions territoriales intermédiaires, regroupant plusieurs municipalités partageant des caractéristiques géographiques, économiques et sociales similaires. Elles disposent d'une personnalité juridique propre et sont habilitées à exercer certaines compétences transférées par la Communauté autonome ou les municipalités qui les composent. Parmi ces compétences, on retrouve des missions de sécurité locale, notamment en matière de prévention de la délinquance, de vidéoprotection et d'appui aux forces de police municipales, particulièrement dans les zones rurales ou faiblement peuplées.

Enfin, confronter ces niveaux de gouvernance permet d'illustrer comment les enjeux de sécurité publique dépassent largement les frontières administratives locales. Terrorisme, crises migratoires, violences urbaines ou encore gestion des grands événements : autant de défis qui nécessitent une coordination à la fois verticale (entre l'État et les collectivités locales) et horizontale (entre communes et provinces, ou entre polices locales et nationales).
L'étude des communes et provinces montre ainsi que la sécurité ne saurait être pensée uniquement à travers le prisme du pouvoir central, mais doit aussi être envisagée à travers les dynamiques locales, où les autorités de proximité jouent un rôle de première ligne.

contraignant de la Commission de garanties de vidéoprotection de la Communauté autonome concernée. » : https://www.aepd.es/guias/guia-videovigilancia.pdf

[210] S. CLARIMONT, J. ALDHUY et O. LABUSSIÈRE (2006), *Les recompositions territoriales face à la faible densité : comparaison des « pays » aquitains et des comarcas aragonaises*, Annales de géographie, t. 115, n°647, p. 26-48 : https://www.persee.fr/doc/geo_0003-4010_2006_num_115_647_21313

[211] Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (1) : https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000531809

[212] Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire : https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000760911

[213] F. GARASA (2022), *Le système des comarques en Aragon : l'histoire d'une décentralisation dans la décentralisation*, Miroirs : Revue des civilisations anglophones, ibérique et ibéro-américaine, 2014 1 (1), p. 131-161. hal-03635498.

Section 2 : L'adaptation des forces de sécurité aux échelons territoriaux : entre découpage administratif et impératifs opérationnels

Si la structuration des forces de sécurité s'appuie en grande partie sur l'architecture territoriale des États, elle ne saurait s'y limiter strictement. En France comme en Espagne, la répartition des compétences entre l'État central et les collectivités territoriales a conduit à l'émergence d'une organisation sécuritaire complexe, où chaque niveau administratif dispose d'un rôle plus ou moins affirmé dans la gestion de l'ordre public.
Cependant, les nécessités opérationnelles imposent parfois une flexibilité dépassant le cadre rigide des divisions administratives. Certaines problématiques sécuritaires –*telles que la lutte contre le terrorisme, la gestion des manifestations d'ampleur ou encore le maintien de l'ordre dans des zones à forte criminalité*– exigent une approche transversale et une coopération inter-échelons. Tout bien considéré, alors que l'organisation des forces de sécurité tend à épouser le découpage territorial (a), elle doit également s'adapter aux réalités du terrain et à des impératifs sécuritaires qui débordent les frontières administratives classiques (b).

a. Une organisation des forces de sécurité calquée sur le découpage territorial : la gendarmerie départementale française et la Garde civile espagnole

Avant de s'aventurer à l'intérieur des territoires, il convient de préciser que l'étude des échelons sécuritaires nécessite une approche méthodique afin d'éviter une dispersion excessive des comparaisons et de garantir une analyse rigoureuse. Il convient alors de concentrer l'examen sur une force nationale par pays, avec la gendarmerie départementale en France –*qui constitue l'une des trois subdivisions de la gendarmerie nationale, les deux autres étant la gendarmerie mobile et la garde républicaine. Les militaires de la gendarmerie départementale assurent au quotidien les missions de sécurité publique, de maintien de l'ordre, d'assistance et secours et de circulation routière*-- et la Garde civile pour l'Espagne.
D'une part, ces deux institutions partagent un statut militaire tout en exerçant des missions de police administrative et judiciaire, ce qui permet une mise en parallèle pertinente de leurs structures hiérarchiques et de leurs modes d'organisation. D'autre part, leur champ d'action s'étend principalement aux zones rurales et périurbaines, caractérisées par une moindre concentration démographique mais une couverture territoriale plus vaste. Cette spécificité offre un cadre d'analyse particulièrement intéressant, dans la mesure où elle implique un maillage territorial fin et une articulation des compétences entre différents niveaux d'autorité.
Comparer la voie hiérarchique de la gendarmerie et celle de la Garde civile permet ainsi de mieux comprendre comment s'organise la gestion de la sécurité sur de larges étendues géographiques et d'appréhender les enjeux liés à la coordination entre les différents échelons territoriaux et fonctionnels.

La première marche de cet escalier territorial nous conduit à l'échelon zonal, un point d'entrée qui permet –*et il est bien le seul*- d'analyser la gouvernance sécuritaire de façon transversale, sans se restreindre à un corps spécifique des forces de sécurité. Contrairement aux niveaux territoriaux inférieurs, où l'action publique est souvent portée par une institution dominante –*la Gendarmerie*

nationale ou la Police nationale en France, la Garde civile ou la police nationale en Espagne[214]--, la zone de défense et de sécurité permet une approche plus globale et intégrée. En effet, cet échelon constitue un cadre de coordination privilégié entre l'ensemble des forces de sécurité et, le cas échéant, les forces armées, notamment en période de crise. Il offre ainsi une lecture plus objective des logiques de coopération interinstitutionnelle et des mécanismes de pilotage stratégique de la sécurité publique, sans être tributaire des spécificités propres à un corps particulier. En cela, l'analyse de la ZDS permet de saisir les dynamiques d'articulation entre les différents acteurs, avant d'examiner plus en détail leur déclinaison à des échelons plus localisés.

Les 7 zones de défense et de sécurité françaises –*Sud-Ouest, Ouest, Sud-Est, Est, Sud, Nord, Paris*--, ont été instituées par le décret n°50-1189 du 29 septembre 1950, relatif à l'organisation de la défense en surface du territoire métropolitain[215]. Initialement conçues pour des finalités essentiellement militaires, elles ont progressivement évolué en véritables circonscriptions administratives, placées sous l'autorité du préfet de zone de défense et de sécurité. Ce dernier, représentant de l'État au sein de sa zone, est notamment chargé de « *la préparation et de l'exécution des mesures de sécurité nationale* »[216], ce qui l'amène à gérer des situations de crise dont l'ampleur dépasse le cadre départemental et exige une réponse globale et coordonnée à l'échelle zonale.
Dans ce contexte, les menaces contemporaines à l'ordre public, telles que « *mouvements sociaux générés par les crises financières, les pandémies ou encore les catastrophes technologiques et naturelles* »[217] (comme la tempête Klaus dans le Sud-Ouest de la France le 24 janvier 2009), ne peuvent plus être appréhendées uniquement au niveau départemental. Elles nécessitent désormais une gestion à l'échelle zonale, voire nationale. Partant de ce constat, la commission Malet[218], à travers le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale[219], ainsi que l'Inspection générale de l'administration, ont proposé en 2008 de renforcer les prérogatives du préfet de zone en lui attribuant un pouvoir de police administrative, en complément de ceux dont il dispose déjà.

---

[214] Les facteurs pris en compte pour la détermination de compétence entre les forces de police ou de Gendarmerie nationale/Garde civile se fait à partir du lieu où se déroulent des faits. Une agglomération de moins de 30.000 habitants sera de la compétence de la Gendarmerie nationale en France (ce qui représente 95% du territoire). La Garde civile espagnole est compétente sur 84% du territoire national. À l'inverse, une agglomération de plus de 30.000 habitants sera de la compétence des forces de police nationale : rapport sur *La répartition des zones de compétence entre la police et la gendarmerie nationales* de la Cour des comptes en France : https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2025-01/20250113-La-repartition-des-zones-de-competence-entre-la-police-et-la-gendarmerie-nationales.pdf

[215] Décret n°50-1189 du 29 septembre 1950 relatif à l'organisation de la défense en surface du territoire métropolitain : https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000299695

[216] R. CAPART (2015), *Les pouvoirs de police administrative du préfet de zone de défense et de sécurité*, Thèse de doctorat, Université de Montpellier.

[217] *Ibid.*

[218] Instance présidée par Jean-François Malet, conseiller d'État, dans le cadre des travaux sur le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008. Elle a pour vocation de favoriser une meilleure coordination interrégionale des forces de sécurité.

[219] Rendu public le lundi 29 avril 2013, le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale fixe les orientations stratégiques des quinze prochaines années et sert de référence pour adapter les moyens et les politiques publiques aux évolutions du contexte international et aux nouvelles menaces (*l'exemple des lois de programmation militaire*).

En Espagne, l'organisation périphérique (*organización periférica*) de la Garde civile comprend 17 zones, qui correspondent aux 17 Communautés autonomes –*Galice, Asturies, Cantabrie, Pays-basque, Navarre, La Rioja, Aragon, Catalogne, Valence, Îles Baléares, Murcie, Andalousie, Castille-la-Manche, Madrid, Castille-et-Léon, Estrémadure, Îles Canaries*–. Ces zones représentent « *les unités de commandement, de coordination et d'inspection de tous les services de la Garde civile qui existent dans le périmètre territorial de chaque Communauté autonome.*[220] » Bien que portant la dénomination de « Zones », ces dernières peuvent être rapprochées de la région de gendarmerie française.
Dans les Communautés autonomes comptant plusieurs provinces, l'organisation se fait en Commanderies (*Comandancias*), qui relèvent du Directeur du Commandement des Opérations Territoriales, tout en maintenant des liens fonctionnels avec le Commandement du Personnel et de la Formation ainsi qu'avec le Commandement du Soutien et de l'Innovation.

Toute transition faite, les Commanderies constituent l'échelon sécuritaire espagnol suivant. Ces dernières sont définies comme l'« *unité territoriale fondamentale, chargées de réaliser, dans leur démarcation respectives, y compris dans la mer territoriale, les missions que les différentes dispositions confient au corps de la Garde civile.*[221] »
Ce sont les unités de « *commandement, de planification, de direction, d'exécution, de gestion, de coordination et de contrôle des services au niveau provincial*[222] » ou, dans le cas de Ceuta et Melilla, au niveau municipal. Elles sont constituées de plusieurs compagnies territoriales, unités et organes fonctionnels.
Les Commanderies disposent de Centres de Service Opérationnel (COS) qui coordonnent les services de sécurité citoyenne 24 heures sur 24, qui répondent aux demandes des concitoyens grâce aux numéros d'urgence (062 et 112 –*numéro d'appel d'urgence dans l'ensemble de l'Union européenne*–). Ils assurent également une liaison avec les centres d'urgence des Communautés autonomes.
Les officiers commandant de zone peuvent assumer le commandement de la Commanderie qui correspond au chef-lieu provincial dans lequel ils ont leur quartier général.

Ensuite, les compagnies (*compañías*), ou compagnies territoriales, généralement situées dans les chefs-lieux des comarques, représentent les unités territoriales chargées de « *planifier, coordonner et diriger, dans leurs démarcations respectives, l'ensemble des missions qui leur incombent* ». Les compagnies territoriales s'articulent en postes de Garde civile qui constituent l'ultime échelon sécuritaire.

Le poste constitue l'unité territoriale de base chargé d'exécuter les missions de protection des droits et libertés et de garantie de la sécurité publique, conformément à la mission constitutionnelle de l'Institution. Il représente ainsi l'échelon opérationnel le plus proche du citoyen, assurant une présence permanente, une prise en charge directe et une réponse

[220] Site internet officiel de la Garde civile, informations institutionnelles, connaître la Garde civile, Structure et organisation, Organisation périphérique :
https://www.guardiacivil.es/es/institucional/Conocenos/estructuraorganizacion/orgperiferica/index.html
[221] *Ibid.*
[222] *Ibid.*

immédiate aux besoins de la population. Selon le niveau de commandement, l'organisation interne, les caractéristiques du territoire couvert et les capacités opérationnelles, les postes de la Garde civile se classent en trois catégories : principaux, ordinaires et auxiliaires. Leur ressort territorial peut englober une ou plusieurs municipalités, en totalité ou en partie, afin de garantir une présence adaptée et un service efficace.
Le poste principal est conçu pour répondre de manière structurée aux défis sécuritaires des zones urbaines, industrielles ou touristiques, ou de territoires homogènes confrontés à des enjeux spécifiques en raison de leur densité démographique, de leur activité économique ou de leur situation sécuritaire. Il peut également s'appuyer sur différentes infrastructures dédiées à l'accueil du public ou au soutien logistique. Le poste auxiliaire constitue une extension détachée d'un poste principal auquel il est rattaché, sa fonction étant d'assurer une plus grande proximité, une présence renforcée et un contact direct avec les citoyens dans les zones où cela est nécessaire.

À l'instar de la Garde civile espagnole, la gendarmerie départementale française adopte une organisation pyramidale qui repose sur une logique de proximité et de maillage territorial dense. Empruntons désormais ce même escalier, français cette fois, dans le sens inverse.

L'implantation de la gendarmerie sur le territoire se structure, à sa base, autour d'unités élémentaires appelées brigades territoriales autonomes (BTA) ou communautés de brigades (CoB). Ces unités constituent le premier niveau opérationnel et incarnent la présence la plus déconcentrée de l'autorité de l'État et de la communauté militaire au sein des territoires. Elles sont réparties sur un ou plusieurs cantons et jouent un rôle fondamental dans la mise en œuvre des missions de sécurité publique, de maintien de l'ordre et de police judiciaire.
Implantées principalement en zones rurales et périurbaines, ces brigades sont au contact direct des populations qu'elles protègent. Cette proximité leur confère une capacité d'intervention rapide et une connaissance fine du tissu local, essentielle à l'efficacité de leur action. La polyvalence des gendarmes affectés à ces unités constitue une particularité notable : ils assurent conjointement des missions de police administrative et de police judiciaire, garantissant ainsi une réponse globale aux enjeux de sécurité.

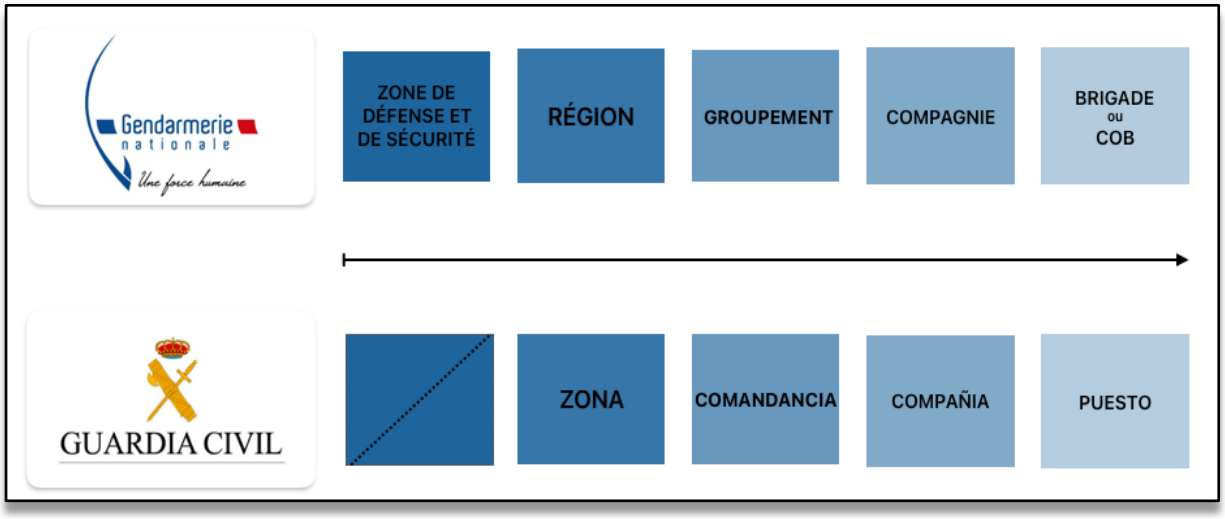
À un niveau supérieur, l'organisation se poursuit avec les compagnies de gendarmerie départementale, généralement établies à l'échelle des arrondissements. Chaque compagnie exerce son autorité sur l'ensemble des brigades de son ressort territorial et assure leur coordination. Son action est renforcée par des unités spécialisées, telles que la brigade de recherches (BR), qui conduit les enquêtes judiciaires, et le Peloton de Sécurité et d'Intervention de la Gendarmerie (PSIG), mobilisé pour répondre aux situations à haut risque, notamment les troubles à l'ordre public ou les interventions nécessitant des moyens renforcés.

À l'échelon départemental, le groupement de gendarmerie constitue le niveau de commandement opérationnel. Placé sous l'autorité du commandant de groupement, il supervise l'ensemble des compagnies et dispose d'unités de soutien et d'appui spécialisées. Parmi celles-ci figurent le Centre d'Opérations et de Renseignement (CORG), qui centralise les appels d'urgence (17 ou 112) et coordonne l'action des unités engagées sur le terrain, ainsi que l'Escadron Départemental de Sécurité Routière (EDSR), en charge du contrôle et de la régulation du trafic

routier. En fonction des spécificités géographiques, certains groupements peuvent également intégrer des Pelotons de Gendarmerie de Haute Montagne (PGHM) ou des unités nautiques, adaptées aux environnements particuliers. En matière de police judiciaire et de renseignement, des Bureaux de Renseignement et d'Identification Judiciaire (BDRIJ) assurent l'exploitation des données criminelles et l'appui aux enquêtes.

Au sommet de cette hiérarchie, le commandant de région exerce son autorité sur l'ensemble des unités de gendarmerie départementale présentes dans sa zone. Il supervise également les sections de recherche (SR), unités spécialisées dans la lutte contre la criminalité organisée et les affaires judiciaires de grande complexité. L'organisation de la gendarmerie nationale épouse le découpage administratif du territoire français : les 13 régions de gendarmerie correspondent strictement aux 13 régions administratives –*principe que l'on retrouve avec les 17 Zones de la Garde civile espagnole*–. Cette structuration permet d'assurer une cohérence entre l'action des forces de sécurité et les politiques publiques mises en œuvre à l'échelle régionale[223].

Schéma comparatif : Confrontation des différents échelons sécuritaires entre la gendarmerie nationale et la Garde civile



Afin de mieux saisir les enjeux, les similitudes ainsi que les différences de ces organisations, deux cartographies sont disponibles en annexes : l'une sur les zones de la Garde civile espagnole (*cf. Annexe 2*), l'autre sur les régions de la gendarmerie nationale française (*cf. Annexe 1*). La confrontation de ces deux échelons territoriaux se justifie par leur rôle stratégique dans l'articulation entre l'État central et les forces locales, offrant ainsi un prisme d'étude particulièrement éclairant sur les modèles de gouvernance sécuritaire.
Au-delà de la similitude dans le maillage territorial et la proportion des espaces couverts –*où les 17 Zones de la Garde civile espagnole et les 13 régions de la gendarmerie nationale française dessinent les mailles d'un même filet sécuritaire*–, cette comparaison permet une analyse plus fine des logiques d'organisation et de commandement. Bien que façonnées par des histoires et des cadres institutionnels distincts, ces structures se répondent dans leur mission et leur fonctionnement, révélant ainsi des choix stratégiques propres à chaque modèle national.

[223] Gendform 3.0 (2020), *Organisation territoriale de la gendarmerie départementale*, CPMGN [Formation en ligne réservée aux personnels, authentification CURASSO]

b. Des impératifs sécuritaires qui dépassent le cadre strict des divisions administratives

Si l'organisation des forces de sécurité repose sur un découpage administratif structuré, celui-ci ne suffit pas toujours à répondre efficacement aux défis contemporains. La sécurité publique ne se limite pas aux frontières institutionnelles des départements ou des Communautés autonomes : elle obéit avant tout à des logiques opérationnelles qui nécessitent une coordination interservices et une flexibilité dans l'action. Loin d'être figé, le maillage territorial doit s'adapter aux réalités du terrain et aux évolutions des menaces, qu'elles soient criminelles, terroristes ou liées aux crises majeures.
L'un des premiers constats réside dans la nécessité de mutualiser les moyens et d'assurer une continuité de l'action sécuritaire entre les différents échelons. En France comme en Espagne, la mobilité et l'interopérabilité des forces de l'ordre dépassent largement le cadre administratif. Par exemple, le groupement de gendarmerie départementale peut être renforcé par des unités territoriales issues d'autres départements ou de la gendarmerie mobile pour faire face à des situations d'urgence. De même, la Garde civile peut être déployée en dehors de son périmètre initial pour assurer des missions spécifiques dans d'autres Communautés autonomes, notamment en cas de grandes manifestations ou de catastrophes naturelles.

Au-delà du découpage territorial, la montée en puissance de nouvelles menaces impose un redéploiement stratégique des forces. Le terrorisme, la criminalité organisée ou encore la cybercriminalité ne connaissent pas de frontières administratives : ces phénomènes exigent une action concertée, dépassant les cloisonnements institutionnels. En Espagne, l'un des enjeux majeurs pour la Garde civile repose sur sa capacité à intervenir de manière coordonnée avec la police nationale et les polices régionales, notamment en Catalogne et au Pays-basque, où ces dernières disposent de compétences élargies. En France, le maillage territorial est lui aussi mis à l'épreuve par l'émergence de nouvelles formes de délinquance, comme les violences urbaines, les violences intra-familiales, le narcotrafic dans certaines zones sensibles, nécessitant l'intervention conjointe de la gendarmerie et de la police nationales, sous l'autorité du préfet.
Par ailleurs, la gestion de crises d'ampleur impose une approche interservices et interrégionale. La tempête Klaus de 2009 dans le Sud-Ouest de la France, les attentats de Madrid en 2004 ou encore la crise migratoire en Andalousie montrent combien l'action sécuritaire doit être pensée au-delà des découpages traditionnels. En cas d'événement majeur, des forces sont systématiquement mobilisées depuis d'autres territoires, indépendamment des structures administratives existantes. En France, les zones de défense et de sécurité permettent de coordonner l'ensemble des services concernés, intégrant aussi bien les forces de sécurité intérieure que les services de secours et les forces armées.
En Espagne, la réponse sécuritaire s'appuie sur un dispositif similaire, où les zones, notamment de la Garde civile assurent une coordination étroite entre les différentes unités.

Un autre enjeu fondamental réside dans l'articulation entre les forces locales et nationales. En France, les polices municipales jouent un rôle croissant dans la prévention et la tranquillité

publique, mais leur action ne saurait être dissociée de celle des forces étatiques. Ceci explique que des conventions de coordination entre police municipale et gendarmerie sont systématiquement mises en place pour éviter les redondances et optimiser les moyens. En Espagne, un schéma similaire s'observe avec la coopération entre la Garde civile et les polices locales, notamment à travers des dispositifs intégrés dans certaines Communautés autonomes.
Enfin, l'impératif de coordination s'illustre aussi dans la coopération transfrontalière. Face à des menaces qui ne s'arrêtent pas aux frontières nationales, des accords entre la France et l'Espagne permettent des actions communes en matière de lutte contre le terrorisme, la criminalité organisée ou encore les trafics de stupéfiants. La coopération entre la Garde civile et la gendarmerie nationale sur leur frontière commune en est une illustration : les forces des deux pays collaborent étroitement, notamment dans la traque des groupes criminels et la surveillance des flux migratoires.
Ainsi, si l'organisation des forces de sécurité repose sur un découpage administratif, les réalités du terrain et les impératifs opérationnels imposent une approche bien plus souple et transversale. La sécurité publique, loin d'être une simple application de logiques territoriales, requiert une adaptation permanente des forces, une coopération interservices et une capacité à agir au-delà des cadres établis. Ce constat pose une question essentielle : jusqu'où peut-on aller dans la flexibilité des dispositifs sécuritaires sans remettre en cause les principes d'organisation institutionnelle ?

Malgré tout, pour répondre efficacement à ces défis et garantir une gestion optimale des crises et des situations d'urgence, la coordination entre les différents services de sécurité et de secours repose sur une véritable chaîne opérationnelle, articulée à plusieurs niveaux. En France comme en Espagne, cette organisation permet d'assurer une réaction rapide, proportionnée et cohérente, en mobilisant les moyens humains et matériels de manière rationnelle et en hiérarchisant les interventions selon leur gravité et leur périmètre d'impact.
Cette chaîne opérationnelle s'appuie sur une stratification des responsabilités, allant du niveau local au niveau européen. Cette dernière est composée de mécanismes de commandement intégrés, assurant une transmission fluide des ordres et des informations entre les autorités compétentes. En France, cette logique repose notamment sur la coordination entre les centres opérationnels des préfectures, les zones de défense et de sécurité, ainsi que les services de secours et de santé publique. En Espagne, une dynamique comparable existe à travers l'organisation des unités d'intervention des forces armées, de la police nationale, de la Garde civile et des services régionaux de protection civile.

Deux infographies, l'une espagnole (*cf. Annexe 4*), l'autre française (*cf. Annexe 3*), sur l'organisation des secours sont disponibles en annexes. L'illustration de ces chaînes opérationnelles met en lumière l'articulation entre l'ensemble des acteurs impliqués dans la gestion des crises, qu'il s'agisse des forces de sécurité intérieure, des services de secours ou encore des autorités administratives, sans oublier les forces armées. Réalisés par la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion de cirse en France --*organisme public de sécurité civile du*

gouvernement français[224]--, et par le Département de la Sécurité Nationale --*DSN, qui dépend du cabinet de la Présidence du Gouvernement espagnol*[225]—, ces schémas synthétiques permettent de mieux comprendre les mécanismes de prise de décision et de déploiement des moyens en cas d'événement majeur, soulignant ainsi la complémentarité entre les différents échelons d'intervention.

Chapitre 2 : La coopération franco-espagnole face aux défis sécuritaires transfrontaliers

La sécurité publique ne saurait être appréhendée uniquement à l'échelle nationale, tant les menaces contemporaines transcendent les frontières étatiques. Dans un contexte de globalisation et d'intensification des échanges, la criminalité organisée, le terrorisme et le narcotrafic exploitent les failles des systèmes juridiques et sécuritaires nationaux, rendant indispensable une coopération transfrontalière renforcée. Comme le rappelle le n°30 des Cahiers de la sécurité intérieure[226] sur la coopération internationale dans le domaine de la sécurité : « *Conçue dans un espace strictement national, la lutte anti-terroriste serait vouée à l'échec.* »
Cette assertion est tout à fait valable pour la lutte contre les réseaux criminels transnationaux, qu'il s'agisse du trafic de stupéfiants, de la traite des êtres humains ou de la criminalité économique.
Les États frontaliers, en raison de leur proximité géographique, sont particulièrement concernés par cette nécessité de coordination, afin d'éviter que certains ne tirent parti des différences de législation ou des croisements institutionnels.

La relation franco-espagnole en matière de sécurité illustre pleinement ces enjeux. La frontière franco-espagnole, longue de plus de 623 kilomètres[227] de reliefs escarpés, constitue un véritable laboratoire de la coopération sécuritaire européenne. Des Pyrénées aux postes frontaliers côtiers, cet espace transfrontalier cristallise des enjeux majeurs en matière de sécurité, notamment en raison de son rôle historique dans la circulation des personnes et des marchandises.
Situées à la croisée des flux migratoires, des trafics illicites et des menaces terroristes, la France et l'Espagne ont progressivement mis en place des mécanismes de coopération approfondis, allant de l'échange de renseignements à l'organisation d'opérations conjointes sur le terrain.
Dès lors, il convient d'examiner les dispositifs mis en place pour assurer la gestion sécuritaire de cette frontière commune, en s'interrogeant sur la capacité des deux États à conjuguer souveraineté nationale et action concertée. Cette réflexion amène à analyser, d'une part, les mécanismes de coopération et les tensions qui peuvent émerger dans l'application des politiques sécuritaires transfrontalières (Section 1), et, d'autre part, l'éventualité selon laquelle les perspectives d'une gouvernance sécuritaire transnationale serait intégrée au sein même des pays (Section 2).

[224] Site internet officiel de la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion de crise en France : https://lannuaire.service-public.fr/gouvernement/07698e91-2d43-4e6d-aff4-2ad51780ece7
[225] Site internet officiel du Département de la Sécurité Nationale espagnol : https://www.dsn.gob.es/es
[226] Les cahiers de la sécurité intérieure (1997) n°30, *Le renseignement*, État de droit, Raisons d'État, Les usages du secret, p. 26 : https://www.vie-publique.fr/files/collection_number/portrait/photo/3000000000043.pdf
[227] F. ALABRUNE (2018), *Les frontières de la France*, Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques, p. 52 : https://revue-pouvoirs.fr/wp-content/uploads/pdfs_articles/165pouvoirs_p51-64_front_france.pdf

Section 1 : La gestion de la sécurité à la frontière franco-espagnole : entre coopération et tensions

Espace de passage historique et carrefour des échanges entre la péninsule ibérique et l'Europe continentale, la frontière franco-espagnole constitue également un terrain stratégique pour la coopération sécuritaire. Ce territoire, marqué par un relief montagneux et des axes de communication majeurs, est une zone clé pour le contrôle des flux migratoires, la lutte contre les réseaux criminels et la prévention des menaces terroristes. Depuis plusieurs décennies, la France et l'Espagne ont développé des mécanismes de coopération étroite, favorisés par leur appartenance à l'espace Schengen et par la convergence de leurs enjeux sécuritaires. Ces efforts conjoints ont été particulièrement visibles dans la lutte contre l'organisation séparatiste basque ETA, qui a longtemps utilisé la frontière comme refuge et base logistique. Mais au-delà du terrorisme, cette frontière est également un point névralgique contre la criminalité organisée, nécessitant une réponse coordonnée entre les services des deux pays.
Cependant, la gestion sécuritaire transfrontalière ne va pas sans tensions et défis juridiques. La disparité des cadres législatifs, des procédures judiciaires et des doctrines opérationnelles peut freiner l'efficacité des actions conjointes, bien que l'objet de cette dernière partie ne soit pas d'étudier ces points-là. À cela s'ajoute la question sensible des flux migratoires, qui oppose parfois des approches divergentes entre les autorités françaises et espagnoles. Entre volonté de contrôle et nécessité de coopération, les dispositions de surveillance aux points de passage frontaliers et dans les zones sensibles illustrent cette complexité. Dans cette perspective, il convient de se pencher sur les enjeux majeurs de la coopération sécuritaire franco-espagnole. D'une part, la coopération policière franco-espagnole aux frontières soulève des questions d'équilibre entre contrôle –*sécurité et coordination*– et libre circulation –*exercice des libertés fondamentales*– dans un espace marqué par les engagements européens des deux États (a). D'autre part, il s'agit d'analyser la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée, qui constitue l'un des piliers historiques de cette coopération (b).

a. *La coopération policière franco-espagnole aux frontières : un enjeu de sécurité et de coordination*

La coopération sécuritaire entre la France et l'Espagne revêt une importance particulière en raison de leur longue frontière terrestre, traversant des territoires montagneux et des axes de communication stratégiques. Cette zone frontalière, qui sépare la péninsule ibérique du reste du continent européen, est historiquement un espace de circulation intense mais aussi une ligne de tension face au défi sécuritaire contemporain. Tous les enjeux précédemment cités nécessitent une réponse coordonnée entre les forces de sécurité des deux États[228].
Toutefois, l'étude de la coopération franco-espagnole en matière de sécurité pourrait être d'une ampleur considérable si elle englobait l'ensemble des domaines d'intervention, y compris le volet pénal et judiciaire. Afin d'assurer une analyse rapide mais rigoureuse et cohérente, il est nécessaire

[228] La loi organique 2/1986, du 13 mars, relative aux forces et corps de sécurité en Espagne prévoit expressément, à son article 3, que : « *Les membres des forces et corps de sécurité adhèrent au principe de coopération réciproque et leur coordination est assurée par l'intermédiaire des organes créés à cet effet par la présente loi.* »

de circonscrire cette réflexion à la coopération policière aux frontières, qui constitue un terrain privilégié pour observer les interactions entre les forces de l'ordre des deux pays. Ce choix méthodologique permet d'éviter un traitement trop vaste et complexe des dispositifs juridiques et judiciaires, tout en mettant en lumière les mécanismes de coordination qui régissent les opérations transfrontalières. D'un point de vue organisationnel, les forces impliquées dans cette coopération sont principalement la gendarmerie nationale, la douane, la police nationale françaises, ainsi que la Garde civile, la police nationale espagnole ainsi que tout autre service ou autorité de police préalablement désignés par le ministère de l'Intérieur du Royaume d'Espagne. Ces institutions, bien qu'ayant des structures et des compétences propres à chaque État, sont amenées à travailler ensemble dans un cadre harmonisé par des accords bilatéraux et des initiatives européennes. La mise en place de centres de coopération policière et douanière (CCPD)[229] a été permise via le décret du 19 septembre 2003 portant sur la publication du traité entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière. Il était signé à Blois le 7 juillet 1998[230]. Cette publication illustre la volonté d'intégrer les efforts de part et d'autre de la frontière, en facilitant l'échange d'informations et l'organisation d'opérations conjointes.
Ce dispositif s'inscrit également dans une dynamique européenne plus large, notamment avec le cadre juridique défini par la Convention de Schengen[231] et le rôle d'Europol –*l'agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressif*[232]–, qui facilite la coopération internationale en matière de renseignement et d'investigation.
L'intérêt d'une analyse focalisée sur la frontière réside dans le fait qu'elle constitue un laboratoire de la coopération sécuritaire européenne.

Plus généralement, la Mission Opérationnelle Transfrontalière, une association créée en 1997 à l'initiative du gouvernement français qui a pour rôle*« d'assister les porteurs de projets, de veiller aux intérêts des territoires transfrontaliers, de mettre en réseau les acteurs et les expériences.* [...] *et d'assurer l'interface entre les différentes parties prenantes pour trouver les solutions transfrontalières aux bons niveaux. »*[233] a mené une étude, entre juin 2011 et novembre 2012, visant à « *améliorer l'articulation entre la politique de cohésion, les dispositifs de gouvernance et les logiques territoriales transfrontalières.* [...] *Ce projet s'est inscrit dans un double contexte de*

[229] Exemple du CCPD d'Hendaye, un des quatre centres implantés dans les Pyrénées, tout le long de la frontière franco-espagnole : https://mobile.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-dossiers/2016-Dossiers/Les-Pyrenees-Atlantiques/La-cooperation-n-a-pas-de-frontiere
[230] Décret n° 2003-915 du 19 septembre 2003 portant publication du traité entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière, signé à Blois le 7 juillet 1998 (1) : https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000796362
[231] Site officiel de l'Union européenne, Accord et convention de Schengen : https://eur-lex.europa.eu/FR/legal-content/glossary/schengen-agreement-and-convention.html
[232] *Ibid.* Organes et institutions de l'UE, Europol : https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/europol_fr
[233] Site internet officiel de la MOT, *Missions* : http://www.espaces-transfrontaliers.org/la-mot/missions-mot/

réformes importantes : d'une part, l'élaboration du cadre de la politique européenne de cohésion 2014-2020 et, d'autre part, la définition d'une politique transfrontalière française.[234] »

Ce projet, poursuivi jusqu'en 2022, a permis à la MOT de réaliser trois infographies générales, sous forme de cartes intitulées *Portrait de territoire* et qui traitent des territoires transfrontaliers des « *Pyrénées Centre et Est* »[235], des « *Pyrénées-Ouest* »[236], ainsi que « *de la France, de l'Espagne, et de l'Andorre* »[237].
L'ensemble de ces cartes de synthèse, qui ne visent pas à être exhaustives, résument les principaux accords, structures de gouvernances et programmes transfrontaliers sur les frontières espagnoles et françaises.

b. La lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée : un front commun

L'histoire de la coopération franco-espagnole en matière de sécurité intérieure trouve son origine dans la lutte contre l'organisation terroriste *Euskadi Ta Askatasuna* (ETA)[238]. Fondée en 1959 dans un contexte de résistance au régime franquiste, l'ETA s'est progressivement mué en un groupe terroriste indépendantiste basque, poursuivant son action violence bien après la transition démocratique espagnole. Multipliant attentats, enlèvements et assassinats, notamment contre les forces de l'ordre et les représentants de l'État espagnol, l'organisation a constitué une menace majeure pour la stabilité nationale et régionale.
Face à cette menace transfrontalière, la France et l'Espagne ont progressivement renforcé leur collaboration en matière de lutte antiterroriste à partir des années 1980[239]. Cette coopération s'est traduite par un échange accru de renseignements, une coordination des enquêtes et une assistance opérationnelle entre les forces de sécurité des deux pays. Un symbole fort de cette alliance s'est manifesté le 1er octobre 2018[240], lorsque la France a officiellement remis à l'Espagne 7.000 pièces à conviction liées aux activités de l'ETA telles que des armes, des documents, des explosifs[241]. Ces dernières avaient été saisies au fil des opérations menées sur le territoire

---

[234] *Ibid.*, *Articuler la politique de cohésion, les dispositifs de gouvernance et les logiques territoriales transfrontalières* : http://www.espaces-transfrontaliers.org/activites-ue/projets-europeens-de-la-mot/projet-articuler-la-politique-de-cohesion/
[235] Carte de coopération transfrontalière « *Pyrénées Centre et Est* » : http://www.espaces-transfrontaliers.org/uploads/tx_tmswmotressources/map/Carte_FR_ES_AS_Centre_Est.pdf
[236] Carte de coopération transfrontalière « *Pyrénées-Ouest* » : http://www.espaces-transfrontaliers.org/uploads/tx_tmswmotressources/map/Carte_France_Espagne_Pyrenees_Ouest.pdf
[237] Carte de coopération transfrontalière « *France, Espagne, Andorre* » : http://www.espaces-transfrontaliers.org/uploads/tx_tmswmotressources/map/Carte_France_Espagne_Andorre_02.pdf
[238] A. BRUNET (2001), *Politiques de sécurité et prévention dans l'Espagne des années 1990.* Déviance et société [en ligne] : https://shs.cairn.info/revue-deviance-et-societe-2001-4-page-479?lang=fr
[239] L. ALVAREZ (2018), *La France entre Espagne et ETA. La mise en œuvre d'une coopération antiterroriste (1980-1990)*, Histoire, p. 17 : https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01915535v1/document
[240] P. DELOBEL (2018), *Madrid et Paris préparent une cérémonie pour marquer la fin d'ETA*, Sud-Ouest : https://www.sudouest.fr/politique/eta/madrid-et-paris-preparent-une-ceremonie-pour-marquer-la-fin-d-eta-2956609.php?csnt=195445808c1
[241] Ambassade de France en Espagne (2018), *Présentation générale*, Des relations politiques d'excellence incarnées entre autres par de nombreuses visites officielles de haut niveau : https://es.ambafrance.org/Presentation-generale-9950

républicain. Lors de cette cérémonie, le Premier ministre français, Édouard Philippe, a souligné le caractère historique de cette coopération et son rôle clé dans le démantèlement progressif de l'organisation terroriste basque.
Cette coopération ne s'exerce pas à sens unique : bien que solidement ancrée dans l'histoire, la coopération entre Paris et Madrid s'est intensifiée à la suite des attentats du 13 novembre 2015 à Paris. Dans l'urgence de la riposte, la France s'est naturellement tournée vers l'Espagne, l'un de ses partenaires stratégiques les plus fiables en matière de renseignement[242]. Les services de renseignement intérieur français ont pu s'appuyer sur l'expertise de leurs homologues espagnols pour recueillir des informations cruciales sur les réseaux terroristes, illustrant ainsi la relation de confiance et l'efficacité des échanges entre les deux pays. Plus largement, les coopérations bilatérales permettent aux États de tirer parti des compétences spécifiques de leur partenaire, constituant un levier déterminant dans la lutte contre les menaces sécuritaires contemporaines.

L'efficacité de cette collaboration repose sur des structures institutionnelles dédiées à la coopération policière et judiciaire. Le Service de Sécurité Intérieure (SSI)[243], intégré à l'ambassade de France à Madrid, joue un rôle clé en facilitant les relations entre les forces de sécurité espagnoles et leurs homologues françaises. Placé sous l'autorité de l'Attaché de Sécurité Intérieure (ASI), ce service assure une coordination quotidienne entre les services de renseignement, les magistrats de liaison et les attachés douaniers.
En parallèle, la Direction de la Coopération Internationale de Sécurité (DCIS)[244], structure commune à la police nationale et à la gendarmerie nationale françaises, assure l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie de coopération bilatérale en matière de sécurité. À travers son réseau d'ASI et d'officiers de liaison spécialisés, la DCIS facilite l'échange d'informations stratégiques et opérationnelles entre Paris et Madrid. Ces échanges sont également renforcés par l'action des agences européennes telles qu'Europol et Interpol, qui centralisent et analysent les données en provenance des services de police des États membres.

La coopération sécuritaire franco-espagnole ne se limite pas à la lutte contre le terrorisme. Elle s'articule aujourd'hui autour de deux axes stratégiques majeurs supplémentaires[245].
D'abord, la lutte contre les trafics de stupéfiants. L'Espagne, en raison de sa proximité géographique avec le Maroc --*premier producteur mondial de résine de cannabis*--, est une plaque tournante du trafic de drogue en Europe. Des centaines de tonnes de cannabis transitent chaque année par le détroit de Gibraltar avant de rejoindre le marché français via des réseaux criminels organisés. La coopération franco-espagnole permet la mise en place d'opérations conjointes de démantèlement et de saisies massives sur le territoire espagnol et français.

[242] Ambassade de France en Espagne (2019), *La relation franco-espagnole en matière de sécurité*, recueil des expertises du Ministre-conseiller, Gautier Lekens, du chef du Service de sécurité intérieure, Jean-Marc Souvira, ainsi que de l'officier de liaison avec la police nationale espagnole, Nicolas Engel : https://es.ambafrance.org/VIDEO-La-relation-franco-espagnole-en-matiere-de-securite
[243] Ambassade de France en Espagne (2022), *Les services de l'ambassade* : https://es.ambafrance.org/Les-services-de-l-ambassade
[244] C. MORIN (2021), *Direction de la coopération internationale de sécurité : une restructuration pour une plus grande efficience*, Gendinfo : https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/gendinfo/actualites/2021/direction-de-la-cooperation-internationale-de-securite-une-restructuration-pour-une-plus-grande-efficience
[245] Ambassade de France en Espagne (2019), *Coopération policière et judiciaire*, Relations bilatérales – Présentation générale : https://es.ambafrance.org/Cooperation-policiere-et

Enfin, la lutte contre l'immigration illégale. L'Espagne, en tant que principal point d'entrée pour les migrants venus d'Afrique, joue un rôle clé dans la gestion des flux migratoires vers l'Europe. Des accords bilatéraux ont été mis en place pour faciliter l'échange d'informations sur les réseaux de passeurs et renforcer la surveillance aux frontières, notamment dans les Pyrénées et sur les côtes andalouses.
En somme, la coopération franco-espagnole en matière de sécurité constitue un modèle d'efficacité en Europe. Son évolution, initialement axée sur la lutte contre l'ETA, a progressivement embrassé de nouveaux enjeux sécuritaires, témoignant de la nécessité d'une approche concertée et intégrée face aux menaces globales.

Section 2 : Vers une gouvernance sécuritaire transnationale intégrée ?

Longtemps perçu sous un prisme strictement national, le maintien de l'ordre public s'inscrit aujourd'hui dans une dynamique où la coopération entre États devient essentielle. Les menaces transfrontalières --*terrorisme, criminalité organisée, immigration irrégulière, cybercriminalité*-- appellent une coopération renforcée entre les États, notamment au sein de l'Union européenne où l'espace Schengen a fait de la gestion des frontières un enjeu central de la gouvernance sécuritaire. Dans ce contexte, la frontière franco-espagnole constitue un cas d'étude particulièrement pertinent. Située au cœur du Sud-Ouest européen, elle matérialise non seulement une séparation administrative entre deux États aux traditions juridiques et policières distinctes, mais aussi un espace de coopération stratégique en matière de contrôle des flux, de lutte contre les trafics illicites et d'échange de renseignements.
L'étude de cette coopération permet ainsi d'évaluer la manière dont la France et l'Espagne pensent l'idée d'une intégration sécuritaire croissante. D'un côté, les dispositifs d'échange de renseignements et les bases de données européennes, tels que le Système d'Information Schengen (SIS II) ou Europol, offrent aux forces de sécurité des outils leur permettant d'agir au-delà des frontières administratives (a). De l'autre, cette intégration ne se limite pas au numérique : elle se matérialise aussi sur le terrain à travers des dispositifs concrets comme les patrouilles mixtes franco-espagnoles, incarnant une coordination renforcée au plus près des réalités locales (b).

a. *La frontière franco-espagnole à l'épreuve de l'intégration européenne : les échanges de renseignement et les bases de données européennes*

Si l'abolition des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen a favorisé la libre circulation des personnes et des biens, elle a également complexifié la gestion des flux migratoires et la lutte contre la criminalité transnationale. Dans ce contexte, les forces de sécurité françaises et espagnoles s'appuient sur une série d'outils et de dispositifs européens visant à renforcer l'échange de renseignements et à améliorer la coordination opérationnelle.
L'un des piliers de cette coopération repose sur le Système d'Information Schengen de deuxième génération (SIS II[246]), qui constitue la principale base de données de coopération policière en

[246] Site internet officiel de l'UE, Protection des données, Système d'information Schengen :

Europe. Opérationnel depuis 2013, ce système permet aux autorités nationales de signaler des personnes recherchées, des objets volés ou des menaces potentielles, facilitant ainsi la coordination entre les forces de l'ordre des États membres. La France et l'Espagne, en tant qu'États frontaliers particulièrement exposés aux trafics et aux flux migratoires irréguliers, utilisent intensivement cette base de données pour identifier et localiser des individus susceptibles de représenter un danger pour la sécurité publique[247].

Au-delà du SIS II, la coopération transfrontalière s'appuie également sur Europol, l'Agence de l'Union européenne pour la coordination des services répressifs, qui facilite les échanges d'informations entre les forces de sécurité intérieure des États membres, notamment via son Centre européen de lutte contre le terrorisme (ECTC[248]) et son Unité de lutte contre la criminalité organisée.

Dans le cadre franco-espagnol, Europol joue un rôle clé dans la coordination des enquêtes liées aux réseaux de trafics de stupéfiants opérant entre le Maroc, l'Espagne et la France, ainsi que dans le suivi des groupes terroristes issus du djihadisme ou des résidus de l'ETA. Ce constat est particulièrement évoqué dans le rapport annuel d'activité d'Europol pour l'année 2022[249].

Par ailleurs, le Système d'Information des Visas (VIS) et le Système Entrée/Sortie (EES)[250], qui seront pleinement déployés dans les années à venir, visent à renforcer le contrôle des entrées et des séjours des ressortissants de pays tiers. Ces outils numériques fourniront aux autorités françaises et espagnoles des données biométriques détaillées, facilitant ainsi le repérage des mouvements suspects aux abords de la frontière, notamment dans les Pyrénées où des routes clandestines sont empruntées par des passeurs.

Nous l'évoquions plus tôt, en complément des bases de données européennes, la coopération entre la France et l'Espagne s'appuie sur des centres de coopération policière et douanière (CCPD), situés à la frontière. Le CCPD de Hendaye, inauguré en 1997, est l'un des plus actifs d'Europe. Il permet aux agents de la Police nationale, de la Gendarmerie et de la Douane françaises de travailler en collaboration directe avec leurs homologues de la Garde civile et de la police nationale espagnoles. Ce centre favorise les échanges rapides d'informations et la mise en

https://www.edps.europa.eu/data-protection/european-it-systems/schengen-information-system_fr#:~:text=Qu'est%2Dce%20que%20le,police%20de%20l'espace%20Schengen

[247] Règlement (UE) 2018/1861 du 28 novembre 2018 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine des vérifications aux frontières, modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et modifiant et abrogeant le règlement (CE) n° 1987/2006 : https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj?eliuri=eli%3Areg%3A2018%3A1862%3Aoj&locale=fr

[248] Site internet officiel du Conseil de l'Union européenne, Action de l'UE face au terrorisme : https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/fight-against-terrorism/

[249] Europol (2022), Rapport annuel d'activité : https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/Consolidated%20Annual%20Activity%20Report%202022.PDF

[250] Règlement (UE) 2017/2226 du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2017 portant création d'un système d'entrée/de sortie pour enregistrer les données relatives aux entrées, aux sorties et aux refus d'entrée concernant les ressortissants de pays tiers qui franchissent les frontières extérieures des États membres et portant détermination des conditions d'accès à l'EES à des fins répressives, et modifiant la convention d'application de l'accord Schengen et les règlements (CE) n°767/2008 et (UE) n°1077/2011 : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R2226

place d'opérations conjointes contre la criminalité transfrontalière, notamment en matière de lutte contre le terrorisme, la traite d'êtres humains et le trafic de stupéfiants[251].

Enfin, il convient de souligner que certaines institutions françaises, bien que nationales, adoptent également une approche internationale et donc assurent une grande coopération, notamment avec l'Espagne, dans la lutte contre la criminalité organisée. Cela concerne notamment les quatre offices centraux de la gendarmerie nationale --*Office central de lutte contre la délinquance itinérante (OCLDI[252]), l'Office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI[253]), l'Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique (OCLAESP[254]) et l'Office central de lutte contre les crimes contre l'humanité et les crimes de haine (OCLCH[255])*--. Ces structures collaborent étroitement avec leurs homologues européens et internationaux, contribuant ainsi à l'échange d'informations et à la mise en place d'actions coordonnées au-delà des frontières nationales.

b. Les patrouilles mixtes franco-espagnoles : un levier stratégique pour une coopération sécuritaire renforcée

Si la coopération sécuritaire entre la France et l'Espagne repose sur des dispositifs européens avancés et des structures bilatérales efficaces, elle nécessite néanmoins une collaboration opérationnelle plus étroite sur le terrain. Dans ce contexte, la mise en place de patrouilles mixtes constitue un outil essentiel pour renforcer la coordination entre les forces de l'ordre des deux pays et améliorer la gestion des défis sécuritaires transfrontaliers. Loin de se limiter à un simple échange d'informations, ces patrouilles permettent une présence conjointe des agents français et espagnols, favorisant ainsi une action plus réactive et harmonisée face aux menaces communes, telles que le trafic de stupéfiants, l'immigration clandestine ou encore la lutte contre le terrorisme.

En matière de sécurité, la France et l'Espagne restent des États souverains, dotés de leurs propres forces de l'ordre, de leurs cadres législatifs et de leurs doctrines d'intervention. Si les bases de données et agences européennes facilitent l'échange d'informations, leur usage reste soumis à la volonté des États. À titre d'exemple, l'activation des alertes dans le SIS II dépend de la diligence des autorités nationales, et certains États sont parfois réticents à partager certaines données

[251] F. PHILIZOT, C. DESFORGES, A. POMMIER (2022), *La coopération transfrontalière des collectivités territoriales*, Inspection générale de l'administration N°22035-R, p. 16 : https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/288529.pdf

[252] Ministère de l'Intérieur, gendarmerie nationale, *Office central de lutte contre la délinquance itinérante* : https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/notre-institution/notre-organisation/l-office-central-de-lutte-contre-la-delinquance-itinerante-ocldi

[253] Ministère de l'Intérieur, gendarmerie nationale, *Office central de lutte contre le travail illégal* : https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/notre-institution/notre-organisation/l-office-central-de-lutte-contre-le-travail-illegal-oclti

[254] Ministère de l'Intérieur, gendarmerie nationale, *Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique* : https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/notre-institution/notre-organisation/l-office-central-de-lutte-contre-les-atteintes-a-l-environnement-et-a-la-sante-publique-oclaesp

[255] Ministère de l'Intérieur, gendarmerie nationale, *Office central de lutte contre les crimes contre l'humanité et les crimes de haine* : https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/notre-institution/notre-organisation/l-office-central-de-lutte-contre-les-crimes-contre-l-humanite-et-les-crimes-de-haine-oclch

sensibles, notamment lorsqu'elles touchent à des enquête en cours ou à des impératifs de renseignement stratégique. Ce système repose sur une architecture en trois niveaux.
D'abord, un système central (C-SIS II), géré par l'Agence eu-LISA, ensuite des système nationaux (N-SIS II) dans chaque État membre et finalement une infrastructure de communication sécurisée qui relie ces entités.

En France, le N-SIS II est placé sous l'autorité de la Direction générale de la police nationale du ministère de l'Intérieur. Les signalements enregistrés dans la base de données concernent divers profils : personnes recherchées aux fins d'extradition ou d'arrestation, individus disparus, témoins ou personnes citées à comparaître, suspects sous surveillance, ainsi que des objets volés ou recherchés (véhicules, armes, documents d'identité, etc.). Ces informations permettent aux États de partager des alertes en temps réel et de coordonner leurs actions face à des menaces transnationales.

Dans le cadre de la coopération franco-espagnole, le SIS II joue un rôle clé dans la sécurisation de la frontière commune tant il constitue un instrument indispensable pour les forces de sécurité françaises et espagnoles, en facilitant l'échange d'informations et la traçabilité des individus recherchés. Cette coopération s'inscrit dans une logique plus large de gestion conjointe des flux transfrontaliers et d'harmonisation des dispositifs de contrôle.
L'efficacité du SIS II repose sur l'interconnexion des fichiers nationaux et le respect des règles strictes de protection des données. En France, les signalements intégrés dans le SIS II proviennent principalement du Fichier des personnes recherchées (FPR), du fichier des objets volés et signalés (FOVeS) et du fichier des titres électroniques sécurisés (TES). Ces bases permettent une actualisation continue des informations et garantissent une action rapide en cas de nécessité.
Ainsi, en assurant un accès immédiat aux informations critiques et en favorisant une coopération étroite entre les services de sécurité des États membres, le SIS II contribue de manière déterminante à la préservation de l'ordre public et à la lutte contre la criminalité au sein de l'espace Schengen.

L'évolution de la gouvernance sécuritaire franco-espagnole repose sur un équilibre entre renforcement de l'intégration et préservation des souverainetés nationales. Plusieurs initiatives récentes tendent à favoriser une coopération plus fluide, notamment la création de patrouilles mixtes le long de la frontière, où des agents français et espagnols effectuent des missions conjointes de surveillance et d'assistance aux populations locales. Le projet de loi N°1328 est venu déclarer qu'il devient « *nécessaire de compléter le traité de Blois afin de permettre aux agents des services compétents de participer aux patrouilles mixtes sur le territoire de l'autre Partie, en uniforme et avec leur arme de service*[256]. »
Cette évolution a été entérinée par un échange de lettres entre les ministres de l'Intérieur français et espagnol, signées respectivement les 26 novembre et 30 décembre 2002. Cet ajout est venu

[256] Assemblée nationale (2004), Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord sous forme d'échange de lettres, signées le 26 novembre et le 30 décembre 2002, complétant le traité du 7 juillet 1998 entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière, Exposé des motifs, p. 1-2 : https://www.assemblee-nationale.fr/12/projets/pl1328.asp

pallier une lacune du traité initial, qui organisait la coopération transfrontalière autour de deux axes principaux : les centres de coopération policière et douanière (titre I) et la coopération directe entre unités territoriales (titre II).
L'article 13 du traité prévoit notamment la tenue de réunions régulières entre les responsables des unités territoriales des deux pays afin d'adapter leur coopération aux besoins opérationnels. Lors de ces rencontres, il leur est possible de décider d'organiser des patrouilles conjointes, au cours desquelles un agent d'un pays peut être assisté par des membres des unités territoriales de l'autre pays. Toutefois, bien que l'article 11 du traité autorisait déjà les fonctionnaires de liaison à porter leur uniforme et leur arme, cette disposition ne couvrait pas les agents impliqués dans les patrouilles mixtes, rendant leur déploiement impossible en l'absence d'une base juridique claire.

L'échange de lettres de 2002 est venu combler ce vide en officialisant l'organisation des patrouilles conjointes en zone frontalière. Désormais, les agents d'un État peuvent opérer sur le territoire de l'autre en uniforme et avec leur arme individuelle, celle-ci étant strictement destinée à leur légitime défense. Néanmoins, ces agents ne disposent pas de compétences autonomes en matière de police et restent soumis aux règles définies par le titre II du traité, notamment celles encadrant la protection des fonctionnaires de liaison.

Conclusion de la troisième partie

L'analyse des dialogues sécuritaires entre les différents échelons territoriaux en France et en Espagne met en évidence une gouvernance de l'ordre public à plusieurs niveaux, où l'équilibre entre centralisation et autonomie locale reste un enjeu majeur. Si la France conserve une approche largement centralisée, où les collectivités territoriales exercent un rôle d'appui, l'Espagne, avec son modèle régionalisé, accorde aux Communautés autonomes des compétences plus affirmées en matière de sécurité. Cette diversité institutionnelle révèle des conceptions contrastées de la gestion de l'ordre public, oscillant entre uniformité et différenciation territoriale. Toutefois, au-delà des cadres administratifs, les nécessités opérationnelles imposent une adaptation constante des forces de sécurité. La répartition des compétences, bien qu'inspirée par le découpage territorial, doit faire face à des défis qui dépassent les frontières institutionnelles : lutte contre le terrorisme, criminalité organisée, gestion des manifestations ou encore contrôle des flux migratoires. Dans ce contexte, la coopération entre les différents niveaux de gouvernance apparaît comme un levier essentiel pour garantir l'efficacité des politiques sécuritaires.

À l'échelle transfrontalière, la coopération franco-espagnole illustre cette dynamique d'intégration sécuritaire progressive. Confrontés à des menaces communes, les deux États ont développé des dispositifs de coordination renforcée, qu'il s'agisse du partage de renseignements, de l'interopérabilité des bases de données ou du déploiement d'unités conjointes sur le terrain. Si ces initiatives traduisent une volonté d'harmonisation des pratiques sécuritaires, au travers des différents maillages administratifs et militaires du territoire, elles soulignent également les limites d'une intégration encore inachevée, où subsistent des divergences juridiques et opérationnelles.

Ainsi, cette troisième et ultime partie met en lumière la gouvernance sécuritaire contemporaine entre deux pays qui partagent des frontières communes.
Plus largement, cette réflexion invite à penser la sécurité non plus comme une prérogative exclusivement étatique, mais comme un système en réseau, où l'efficacité repose sur la complémentarité des acteurs et la fluidité des échanges entre les échelons territoriaux.

*

* *

CONCLUSION GÉNÉRALE

Nous l'évoquions dans notre constat de départ et dans chacune des étapes de notre cheminement d'étude, l'ordre public en France et en Espagne relève des conceptions et des modes d'organisation ancrés dans des traditions juridiques et institutionnelles distinctes, mais confrontés à des défis communs. Loin d'être un simple principe abstrait, l'ordre public s'impose comme un enjeu structurant du fonctionnement des États et de la répartition des compétences entre l'exécutif et les collectivités territoriales.

Dans un premier temps, notre analyse a mis en évidence les différences fondamentales qui opposent les architectures constitutionnelles française et espagnole en matière d'ordre public. Tandis qu'en France, cette notion demeure une habilitation implicite permettant au pouvoir réglementaire d'encadrer les libertés publiques, en Espagne, elle bénéficie d'une consécration explicite, traduisant une volonté d'organiser son exercice dans un cadre juridique et territorial plus détaillé. Cette divergence trouve son prolongement dans la relation entre l'État et les collectivités territoriales : la France, marquée par une tradition centralisatrice, maintient un contrôle étroit sur les autorités locales en matière de police administrative, tandis que l'Espagne, en raison de son organisation régionale, a instauré une répartition plus différenciée des compétences. Ces différences se reflètent également dans l'articulation entre police administrative générale et police administrative spéciale. En France, la multiplication des polices spéciales a contribué à une fragmentation des régimes de police, sur l'ensemble du territoire, nécessitant une coordination accrue entre les autorités. En Espagne, l'éclatement des compétences entre l'État, les Communautés autonomes et les municipalités aboutit à un système hybride où la diversité des forces de sécurité doit composer avec les exigences de cohérence et d'efficacité.

Toutefois, au-delà des distinctions juridiques et administratives, la gouvernance sécuritaire en France et en Espagne est confrontée à une réalité commune : la nécessité d'une adaptation permanente aux défis contemporains. La montée des nouvelles menaces impose une coordination plus étroite entre les forces de sécurité, non seulement au sein de chaque État, mais aussi dans un cadre transnational. À cet égard, la coopération franco-espagnole illustre une dynamique où la gestion de l'ordre public ne peut plus être pensée dans les seules limites des frontières nationales.
La sécurité transfrontalière révèle l'existence de dispositifs de coopération avancés entre les forces françaises et espagnoles. Les échanges en matière de renseignement, les bases de données européennes et les patrouilles mixtes témoignent d'une volonté de renforcer les capacités d'intervention face à des menaces qui transcendent les découpages administratifs et les souverainetés nationales.

Ainsi, cette recherche met en lumière un double mouvement : d'un côté, la persistance de cadres juridiques nationaux distincts dans l'organisation de l'ordre public, de l'autre, une convergence croissante des stratégies sécuritaires face à des enjeux globaux. Certaines questions demeurent toutefois ouvertes : jusqu'où cette coopération peut-elle aller sans remettre en cause les prérogatives régaliennes des États ? Le modèle de gouvernance sécuritaire transfrontalière qui se

dessine entre ces deux pays annonce-t-il une nouvelle forme d'intégration en matière de sécurité, ou se heurte-t-il aux limites des cadres juridiques nationaux ?

En définitive, cette étude invite à repenser l'articulation entre souveraineté nationale et coopération interétatique dans le domaine de l'ordre public. Si la sécurité demeure une prérogative essentielle des États, sa mise en œuvre effective repose désormais sur des logiques de concertation et de partage des responsabilités. À l'heure où les menaces se mondialisent et où les interdépendances s'accroissent, la question n'est plus tant de savoir si cette évolution est nécessaire, mais bien de déterminer comment elle peut s'opérer tout en préservant l'équilibre entre efficacité sécuritaire et respect des principes démocratiques.

Alors que le doyen Jean Carbonnier évoquait, lors d'un colloque sur *L'ordre public à la fin du XXe siècle*, la nécessité d'« *un rocher, il nous faut un rocher* »[257], contre lequel « *se briseraient toutes les tentatives centrifuges des citoyens, des groupes sociaux et du communautarisme au sein de la société* »[258], cette métaphore résonne avec force dans la réflexion contemporaine sur l'ordre public. Ce rocher figure l'ordre public lui-même : un point d'ancrage fondamental face aux forces de dispersion, dont la Constitution en est la pierre angulaire, en garantissant à la fois l'unité du corps social et une protection contre sa fragmentation.
Dans cette dynamique, François Terré rappelle que l'ordre et le désordre coexistent naturellement, mais que l'ordre public ne saurait se réduire à une vision rigide ou répressive : il est avant tout une quête d'harmonie, « *un désordre dominé* »[259].
Plus encore, il souligne que « *l'ordre public est d'abord celui d'un peuple qui s'affirme et se perpétue malgré les vicissitudes, les aventures, les heurs et les malheurs de son histoire* »[260], mettant ainsi en lumière le rôle fondamental de la Constitution : loin d'être un simple cadre juridique, elle est une force vivante qui traverse l'histoire et assure la continuité du corps social.

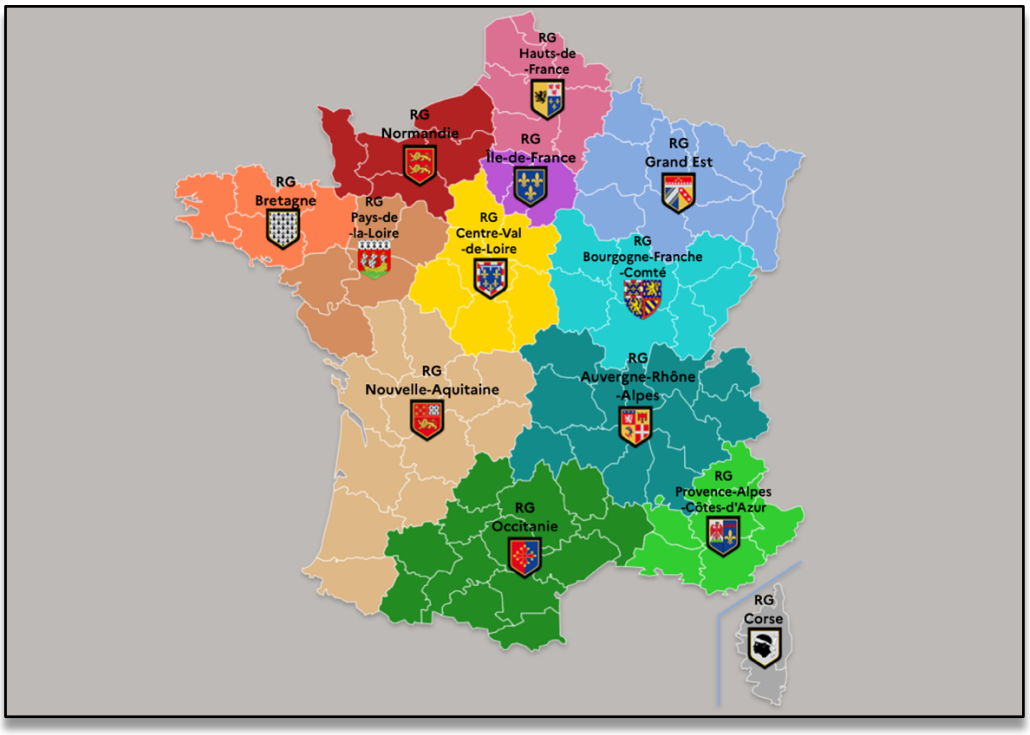
*

* *

[257] J. CARBONNIER (1996), Exorde du colloque : *L'ordre public à la fin du XXe siècle*, « Thèmes et commentaires », Centre de documentation de l'INSP : https://documentation.insp.gouv.fr/insp/doc/SYRACUSE/134507/l-ordre-public-a-la-fin-du-xxe-siecle-bernard-beignier-alain-benabent-marie-chantal-boutard-labarde-?_lg=fr-FR
[258] G. DRAGO, *op. cit.*, n°12, p. 214
[259] F. TERRÉ (1996), *Rapport introductif du colloque L'ordre public à la fin du XXe siècle*, « Thèmes et commentaires », Dalloz, p. 4
[260] *Idem.*

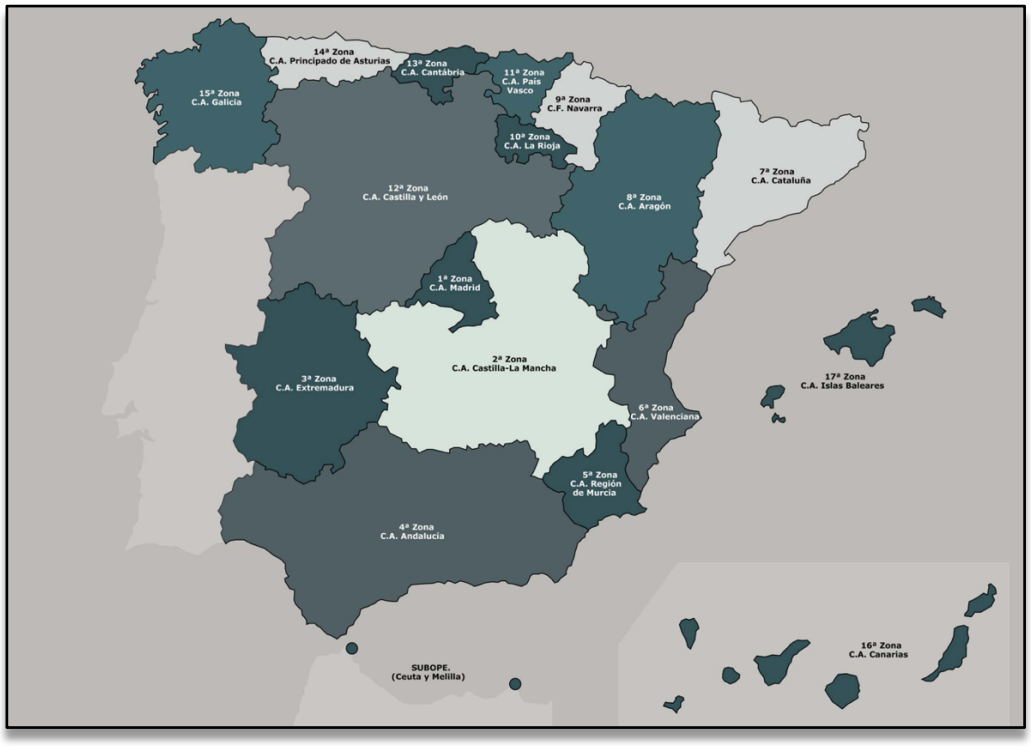
Annexe 1 : Organisation territoriale de la gendarmerie nationale, régions de gendarmerie (RG)[261]

———



Annexe 2 : Organisation territoriale de la Garde civile, *Zonas de la Guardia civil*[262]

———

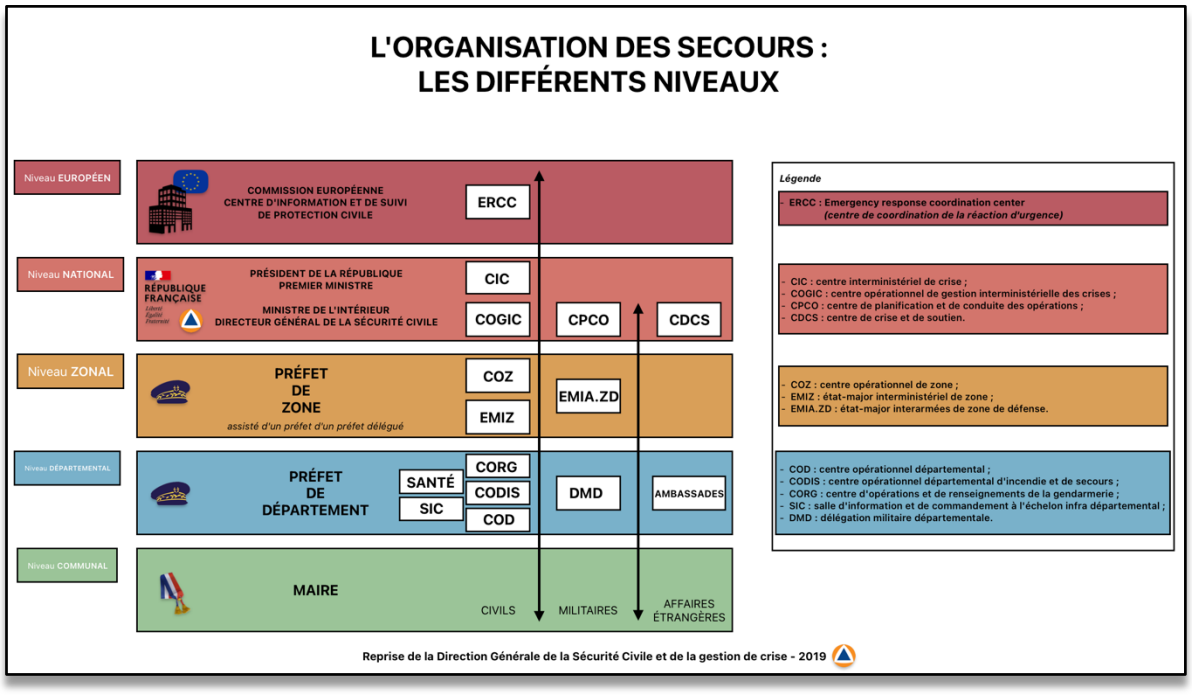


[261] Organisation de la gendarmerie départementale en 13 régions – Wikipédia : https://fr.wikipedia.org/wiki/Organisation_de_la_gendarmerie_d%C3%A9partementale

[262] Site internet officiel de la Garde civile espagnole, les 17 *Zonas de la Guardia civil* : https://www.guardiacivil.es/documentos/pdfs/mapaZonasGC.pdf

Annexe 3 : Chaîne opérationnelle de l'organisation des secours en France - DGSCGC[263]

___



Annexe 4 : Un modèle avance de gestion de crise en Espagne – DSN[264]

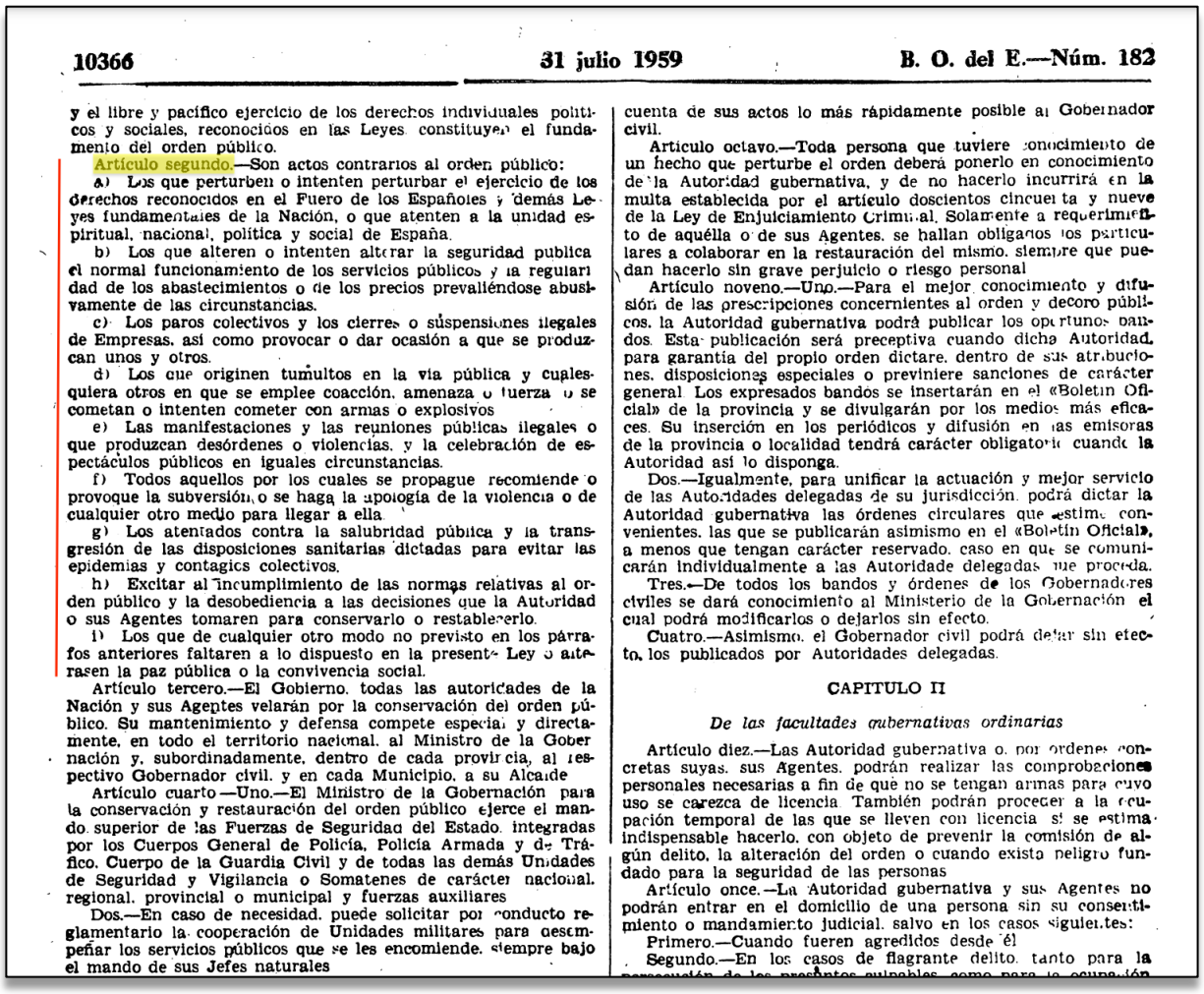
___

[263] Site internet de la préfecture et des services de l'État en région Hauts-de-France : https://www.prefectures-regions.gouv.fr/hauts-de-france/layout/set/print/Actualites/Securite-civile-Deplacement-d-Alain-Thirion-directeur-general-de-la-securite-civile-et-de-la-gestion-de-crise-en-prefecture-du-Nord-a-Lille

[264] Site internet officiel du Département de la Sécurité Nationale espagnol : https://www.dsn.gob.es/nuestras-areas-de-actuacion/gestion-de-crisis

Annexe 5 : Extrait de la loi sur l'ordre public (45/1959), article second[265] :

———



10366 31 julio 1959 B. O. del E.—Núm. 182

y el libre y pacífico ejercicio de los derechos individuales políticos y sociales, reconocidos en las Leyes constituyen el fundamento del orden público.

Artículo segundo.—Son actos contrarios al orden público:

a) Los que perturben o intenten perturbar el ejercicio de los derechos reconocidos en el Fuero de los Españoles y demás Leyes fundamentales de la Nación, o que atenten a la unidad espiritual, nacional, política y social de España.

b) Los que alteren o intenten alterar la seguridad pública el normal funcionamiento de los servicios públicos y la regularidad de los abastecimientos o de los precios prevaliéndose abusivamente de las circunstancias.

c) Los paros colectivos y los cierres o suspensiones ilegales de Empresas, así como provocar o dar ocasión a que se produzcan unos y otros.

d) Los que originen tumultos en la vía pública y cualesquiera otros en que se emplee coacción, amenaza o fuerza o se cometan o intenten cometer con armas o explosivos

e) Las manifestaciones y las reuniones públicas ilegales o que produzcan desórdenes o violencias, y la celebración de espectáculos públicos en iguales circunstancias.

f) Todos aquellos por los cuales se propague recomiende o provoque la subversión, o se haga la apología de la violencia o de cualquier otro medio para llegar a ella

g) Los atentados contra la salubridad pública y la transgresión de las disposiciones sanitarias dictadas para evitar las epidemias y contagios colectivos.

h) Excitar al incumplimiento de las normas relativas al orden público y la desobediencia a las decisiones que la Autoridad o sus Agentes tomaren para conservarlo o restablecerlo.

i) Los que de cualquier otro modo no previsto en los párrafos anteriores faltaren a lo dispuesto en la presente Ley o alterasen la paz pública o la convivencia social.

Artículo tercero.—El Gobierno, todas las autoridades de la Nación y sus Agentes velarán por la conservación del orden público. Su mantenimiento y defensa compete especial y directamente, en todo el territorio nacional, al Ministro de la Gobernación y, subordinadamente, dentro de cada provincia, al respectivo Gobernador civil, y en cada Municipio, a su Alcalde

Artículo cuarto.—Uno.—El Ministro de la Gobernación para la conservación y restauración del orden público ejerce el mando superior de las Fuerzas de Seguridad del Estado, integradas por los Cuerpos General de Policía, Policía Armada y de Tráfico, Cuerpo de la Guardia Civil y de todas las demás Unidades de Seguridad y Vigilancia o Somatenes de carácter nacional, regional, provincial o municipal y fuerzas auxiliares

Dos.—En caso de necesidad, puede solicitar por conducto reglamentario la cooperación de Unidades militares para desempeñar los servicios públicos que se les encomiende, siempre bajo el mando de sus Jefes naturales

cuenta de sus actos lo más rápidamente posible al Gobernador civil.

Artículo octavo.—Toda persona que tuviere conocimiento de un hecho que perturbe el orden deberá ponerlo en conocimiento de la Autoridad gubernativa, y de no hacerlo incurrirá en la multa establecida por el artículo doscientos cincuenta y nueve de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Solamente a requerimiento de aquélla o de sus Agentes, se hallan obligados los particulares a colaborar en la restauración del mismo, siempre que puedan hacerlo sin grave perjuicio o riesgo personal

Artículo noveno.—Uno.—Para el mejor conocimiento y difusión de las prescripciones concernientes al orden y decoro públicos, la Autoridad gubernativa podrá publicar los oportunos bandos. Esta publicación será preceptiva cuando dicha Autoridad, para garantía del propio orden dictare, dentro de sus atribuciones, disposiciones especiales o previniere sanciones de carácter general Los expresados bandos se insertarán en el «Boletín Oficial» de la provincia y se divulgarán por los medios más eficaces. Su inserción en los periódicos y difusión en las emisoras de la provincia o localidad tendrá carácter obligatorio cuando la Autoridad así lo disponga.

Dos.—Igualmente, para unificar la actuación y mejor servicio de las Autoridades delegadas de su jurisdicción, podrá dictar la Autoridad gubernativa las órdenes circulares que estime convenientes, las que se publicarán asimismo en el «Boletín Oficial», a menos que tengan carácter reservado, caso en que se comunicarán individualmente a las Autoridade delegadas que proceda.

Tres.—De todos los bandos y órdenes de los Gobernadores civiles se dará conocimiento al Ministerio de la Gobernación el cual podrá modificarlos o dejarlos sin efecto.

Cuatro.—Asimismo, el Gobernador civil podrá dejar sin efecto, los publicados por Autoridades delegadas.

CAPITULO II

De las facultades gubernativas ordinarias

Artículo diez.—Las Autoridad gubernativa o, por órdenes concretas suyas, sus Agentes, podrán realizar las comprobaciones personales necesarias a fin de que no se tengan armas para cuyo uso se carezca de licencia También podrán proceder a la ocupación temporal de las que se lleven con licencia si se estima indispensable hacerlo, con objeto de prevenir la comisión de algún delito, la alteración del orden o cuando exista peligro fundado para la seguridad de las personas

Artículo once.—La Autoridad gubernativa y sus Agentes no podrán entrar en el domicilio de una persona sin su consentimiento o mandamiento judicial, salvo en los casos siguientes:

Primero.—Cuando fueren agredidos desde él

Segundo.—En los casos de flagrante delito, tanto para la persecución de los presuntos culpables, como para la ocupación

[265] Loi sur l'ordre public, *op. cit.*, n°110 : https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1959-10346

BIBLIOGRAPHIE FONDAMENTALE

OUVRAGES

* * *

A. BRUNET (2001), Politiques de sécurité et prévention dans l'Espagne des années 1990. Déviance et société [en ligne] : https://shs.cairn.info/revue-deviance-et-societe-2001-4-page-479?lang=fr

A. FORLEN (2016), Thèse de doctorat : La dimension historique de la notion d'ordre public (XVIe-XIXe siècles). Droit. Université de Strasbourg. Français. NN : 2016STRAA005. tel-03338678.

A. HAQUET (2022), Le Conseil constitutionnel garant du caractère unitaire de l'État ?, Publications, Titre VII, n°9 – octobre 2022.

A. LIGNEREUX (2002), Gendarmes et policiers dans la France de Napoléon, Service historique de la gendarmerie nationale.

A. MARTÍN PARDO (2018), Le concept d'ordre public. Une vision comparée entre le Tribunal constitutionnel espagnol et la Cour européenne des droits de l'homme.

A. SAUDER (2023), La question de l'ordre public à Madrid sous la Seconde République Espagnole (1931-1936). Histoire.

A. COPETE LIZARRALDE (1957), Leçons de droit constitutionnel. 3e ed. Bogotá: Editions Lerner, 1960.

B. STIRN (2012), Constitution et droit administratif, Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel n°37.

B. STIRN (2015), Ordre public et libertés publiques, Archives de philosophie du droit (tome 58), Éditions Dalloz.

C. CERDA-GUZMAN (2022), La décentralisation en Espagne (notamment le cas de l'Andalousie), Publications, Titre VII, n°9 – octobre 2022.

C. MORIN (2021), Direction de la coopération internationale de sécurité : une restructuration pour une plus grande efficience, Gendinfo : https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/gendinfo/actualites/2021/direction-de-la-cooperation-internationale-de-securite-une-restructuration-pour-une-plus-grande-efficience

C. ORTEGA SANTIAGO (2019), Qu'est-ce que l'Espagne en tant que nation de nationalités et de régions ? Asymétrie et faits différentiels, Civitas Europa, N°42(1) : https://doi.org/10.3917/civit.042.0221

C. ZACHARIE (2012). Ordre public et affaires de famille : le rôle de la police du Consulat et de l'Empire. Napoleonica. La Revue, N° 14(2) : https://doi.org/10.3917/napo.122.0127

D. LÓPEZ GARRIDO (1987), L'appareil policier en Espagne : histoire sociologie et idéologie, Ariel, Castillan.

D. TRUCHET (2011), Droit administratif, 4e éd., Thémis, PUF.

E. ALBERTI (2009), Les nouveaux statuts d'autonomie, in P. Bon (dir.), Trente ans d'application de la Constitution espagnole, Dalloz.

E. BURCKE (1790), Réflexions sur la Révolution de France.

E. PÉREZ (2002), Polices d'Europe, Pouvoirs n°102(3) : https://doi.org/10.3917/pouv.102.0071

F. ALABRUNE (2018), Les frontières de la France, Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques : https://revue-pouvoirs.fr/wp-content/uploads/pdfs_articles/165pouvoirs_p51-64_front_france.pdf

F. BARQUE (2012), L'autonomie financière des Communautés autonomes en Espagne. Réflexions sur les desengaños autour d'un principe, Revue Française de Droit Administratif.

F. DELPÉRÉE (2001), Le droit constitutionnel de la Belgique, LGDJ, Édition Bruylant.

F. GODICHEAU (2013), Origines de l'ordre public en Espagne, Université Bordeaux-Montaigne, IUF.

F. LOPEZ-NIETO Y MALO (1986), La police municipale, Publications ABELLA, Madrid.
F. PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL (2015), Le Tribunal constitutionnel espagnol, Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel N°49.
F. PHILIZOT, C. DESFORGES, A. POMMIER (2022), La coopération transfrontalière des collectivités territoriales, Inspection générale de l'administration N°22035-R : https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/288529.pdf
F. ROLIN (2014), Service public et police administrative, in Le service public, AFDA, Paris, Dalloz, 2014.
F. TERRÉ (1996), Rapport introductif du colloque L'ordre public à la fin du XXe siècle, « Thèmes et commentaires », Dalloz.
G. DRAGO (2015), L'ordre public et la Constitution. Archives de philosophie du droit, Tome 58(1). https://doi.org/10.3917/apd.581.0224
G. FARJAT (1967), L'ordre public économique. In: Revue internationale de droit comparé. Vol. 19 N°2, Avril-juin.
G. SUTTER (2022), Utilité et limites des objectifs de valeur constitutionnelle sur le plan contentieux, Titre VII, N°8 – Avril 2022 : https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/utilite-et-limites-des-objectifs-de-valeur-constitutionnelle-sur-le-plan-contentieux
H. ALCARAZ (2015), De l'indétermination des fondements de l'État des autonomies au droit constitutionnel de l'État des autonomies, in G. J. GUGLIELMI ; J. MARTIN (dir.), Le droit constitutionnel des collectivités territoriales. Aspects de droit public comparé, Berger-Levrault.
H. KELSEN (1999), Théorie pure du droit, LGDJ, La pensée juridique.
I. AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, Les compétences de l'État et des Communautés autonomes en matière de sécurité publique et privée.
J.-D. BREDIN (1959), Les renonciations au bénéfice de la loi en droit privé français, in Trav. de l'assoc. Capitant, t. XIII.
J. CARBONNIER (1996), Exorde du colloque : *L'ordre public à la fin du XXe siècle*, « Thèmes et commentaires », Centre de documentation de l'INSP : https://documentation.insp.gouv.fr/insp/doc/SYRACUSE/134507/l-ordre-public-a-la-fin-du-xxe-siecle-bernard-beignier-alain-benabent-marie-chantal-boutard-labarde-?_lg=fr-FR
J. MARÍA RICO (1983), Police et société démocratique, Alianza Éditoial,Castillan.
J.-J. ROUSSEAU (1762), Du contrat social, ou principes du droit politique.
J. LOCKE (1689), Second traité du gouvernement civil.
L. KLEIN (2017), Démocratie constitutionnelle et constitutionnalisme démocratique.
M. CARILLO (2023), Le droit répressif de Franco (1936-1975), Trotta Éditorial, Structures et Procès. Droit.
L. PAREJO ALFONSO (2008), Sécurité publique et police administrative de sécurité : Des problèmes anciens et actuels concernant la délimitation, la clarification et l'efficacité d'une responsabilité centrale de l'État administratif, Z" Éditorial, Castillan.
M.-C. VINCENT-LEGOUX (2001), L'ordre public : Étude de droit comparé interne, PUF.
N. DELAMARE (1705), Traité de la Police.
O. RENAUDIE (2015), L'ordre public à Paris. Archives de philosophie du droit, Tome 58(1).
P. MALAURIE (1953), L'ordre public et le contrat, Étude de droit civil comparé : France, Angleterre, URSS, éd. Martot-Braine.
P.-H. TEITGEN, *La police municipale*, thèse, Nancy, Sirey : définit l'ordre public comme « l'état de paix intérieure à l'agglomération (...) ».
S. MUÑOZ MACHADO (1982), Droit public des Communautés autonomes, Tome II, Université Complutense de Madrid.

T. HOBBES (1651), Léviathan, Traité de la matière, de la forme et du pouvoir de la république ecclésiastique et civile, Traduction originale du Professeur de philosophie P. FOLLIOT, au Lycée Ango, Dieppe, en Normandie (2002).
T. PAINE (1791), Rights of Man, réponse à l'attaque de M. Burke sur la Révolution française, Londres, imprimé pour J.S. JORDAN, N°166
T. PEZ (2015), L'ordre public économique, Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel n°49 (dossier : l'entreprise).

DÉCRETS ET LOIS

* * *

DÉCRETS

Décret-loi royal 2/1977, du 4 janvier, par lequel est aboli le Tribunal et les Tribunaux de l'Ordre Public et par lequel est créée deux nouvelles Cours d'Instruction à Madrid
Décret n°50-1189 du 29 septembre 1950 relatif à l'organisation de la défense en surface du territoire métropolitain
Décret n° 2003-915 du 19 septembre 2003 portant publication du traité entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière, signé à Blois le 7 juillet 1998
Décret royal 436/2020, du 14 mars, déclarant l'état d'alarme dans le cadre de la gestion de crise sanitaire occasionnée par la Covid-19

LOIS

Loi 19/2017, du 6 septembre, sur le référendum d'autodétermination (Catalogne)
Loi 40/2015, du 1er octobre, sur le Régime Juridique du Secteur Public
Loi 45/1959, du 30 juillet, sur l'ordre public
Loi 50/1997, du 27 novembre, sur le Gouvernement
Loi 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence
Loi 154/1963, du 2 décembre, sur la création du Tribunal de l'Ordre Public
Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire
Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995
Loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales
Loi n°2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure
Loi n°2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés
Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République
Loi organique 2/1986, du 13 mars, sur les forces et corps de sécurité
Loi organique 4/2015, du 30 mars, de protection de la sécurité citoyenne
Loi organique 9/2015, du 28 juillet, relative au régime du personnel de la police nationale

JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE

* * *

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Décision n°84-185 DC du 18 janvier 1985
Décision n°91-290 DC du 9 mai 1991
Décision n°93-329 DC du 13 janvier 1994
Décision n°94-352 DC du 18 janvier 1995
Décision n°2003-659 du 18 juillet 2003
Décision n°2011-625 DC du 10 mars 2011
Décision n°2021-817 du 20 mai 2021

SENTENCES DU TRIBUNAL CONSTITUTIONNEL ESPAGNOL

Sentence TC n°33/1982 du 8 juin
Sentence TC n°117/1984 du 5 décembre
Sentence TC n°201/1988 du 27 octobre
Sentence TC n°341/1993 du 18 novembre
Sentence TC n°313/1994 du 24 novembre
Sentence TC n°235/2001 du 13 décembre
Sentence TC n°148/2021 du 14 juillet

SITES INTERNET

* * *

Académie royale espagnole, *Dictionnaire panhispanique d'espagnol juridique* : https://www.rae.es/la-institucion.

Ambassade de France en Espagne (2018), Présentation générale : lien

Ambassade de France en Espagne (2019), Coopération policière et judiciaire : lien

Ambassade de France en Espagne (2019), La relation franco-espagnole en matière de sécurité : lien

Ambassade de France en Espagne (2022), Les services de l'ambassade : lien

Assemblée nationale (2004), Projet de loi relatif à la coopération transfrontalière : lien

Annuaire des gendarmeries du monde : https://www.forcepublique.org/index.php?page=40.

Bulletin Officiel de l'Agence d'État, *Les origines de la police espagnole : Deux siècles au service de la société (1824-2024)*, Bibliothèque juridique digitale : https://www.boe.es/biblioteca_juridica/publicacion.php?id=PUB-DH-2023-310.

Carte de coopération transfrontalière « France, Espagne, Andorre » : lien

Carte de coopération transfrontalière « Pyrénées Centre et Est » : lien

Carte de coopération transfrontalière « Pyrénées-Ouest » : lien

Direction générale des services juridiques, coordination territoriale et internationale, Les compétences des députations provinciales ou entités équivalentes et leurs fonctions de coordination : http://femp.femp.es/files/3580-829-fichero/LAS%20COMPETENCIAS%20Y%20FUNCIONES%20DE%20COORDINACION%20DE%20LAS%20DIPUTACIONES%20PROVINCIALES%20%202.pdf

Cour des comptes (2020), *Les polices municipales, Rapport public thématique.*

El Mundo (2024), *La nouvelle loi de désengagement indépendantiste appelle à « honorer le 1-0 » pour libérer la « nation occupée de la Catalogne »* : https://www.elmundo.es/cataluna/2024/02/22/65d63cb8fc6c8309388b45a9.html.

E. Guiot (2024), *Discours devant les corps constitués*, Communiqué de presse, 12 janvier : https://www.gironde.gouv.fr/index.php/Actualites/Communiques-de-presse/Communiques-de-presse-2024/Janvier-2024/Discours-du-prefet-Etienne-Guyot-devant-les-corps-constitues-vendredi-12-janvier-2024.

Exemple du CCPD d'Hendaye, *un des quatre centres implantés dans les Pyrénées, tout le long de la frontière franco-espagnole* : https://mobile.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-dossiers/2016-Dossiers/Les-Pyrenees-Atlantiques/La-cooperation-n-a-pas-de-frontiere.

France Culture (2019), *De la Catalogne au Pays basque : les autonomies espagnoles en question (Épisodes 1 à 4).*

France Culture, *Épisode 4/4 : L'île face au continent, les métamorphoses du nationalisme corse* : https://www.radiofrance.fr/franceculture/podcasts/le-cours-de-l-histoire/l-ile-face-au-continent-les-metamorphoses-du-nationalisme-corse-5151788.

Les cahiers de la sécurité intérieure (1997) n°30, *Le renseignement, État de droit, Raisons d'État, Les usages du secret* : https://www.vie-publique.fr/files/collection_number/portrait/photo/3000000000043.pdf.

Liste des délégations du Gouvernement sur l'ensemble du territoire espagnol : https://mpt.gob.es/portal/delegaciones_gobierno/delegaciones.html.

Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale (2013).

Note rapide, sécurité et transports (2004), *La vidéosurveillance dans la sécurisation des transports collectifs franciliens* :

https://www.institutparisregion.fr/fileadmin/NewEtudes/Etude_268/nr_366_videosurveillance_dans_securisation_TC.pdf.

Organisme d'État rattaché au ministère de la Santé, *chargé de garantir à la société la qualité, la sécurité, l'efficacité et l'information correcte sur les médicaments et les produits sanitaires* : https://www.aemps.gob.es/.

Région Sud PACA (2025), *Aide aux forces de sécurité* : https://www.maregionsud.fr/vos-aides/detail/aide-aux-forces-de-securite.

Site internet officiel du *Defensor del Pueblo*, rubrique « ¿ Qué es el Defensor ? » : https://www.defensordelpueblo.es/el-defensor/que-es-el-defensor/#:~:text=El%20Defensor%20del%20Pueblo%20es,de%20las%20administraciones%20p%C3%BAblicas%20espa%C3%B1olas.

Site internet officiel du Gouvernement d'Espagne : https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/PublicidadActiva/OrganizacionYEmpleo/EstructuraOrg.html.

Site internet de la préfecture et des services de l'État en région Hauts-de-France : lien

Site internet officiel de la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion de crise en France : lien

Site internet officiel de la Garde civile espagnole, les 17 Zonas de la Guardia Civil : lien

Site internet officiel de la Garde civile, Organisation périphérique : lien

Site internet officiel de la MOT, Missions : lien

Site internet officiel du Conseil de l'Union européenne, Action de l'UE face au terrorisme : lien

Site internet officiel du Département de la Sécurité Nationale espagnol : lien

Site internet officiel de l'UE, Protection des données, Système d'information Schengen : lien

Site officiel de l'Union européenne, Accord et convention de Schengen : lien

Un site créé par l'Université de Grenoble regroupe le *Corpus juris civilis*, à savoir l'ensemble des textes de droit romain sous le règne de l'empereur Justinien : https://droitromain.univ-grenoble-alpes.fr/corpjurciv.htm.

Vie publique (2022, mis à jour en novembre 2024), *Police municipales : des effectifs plus nombreux pour des missions accrues* : https://www.vie-publique.fr/eclairage/286543-polices-municipales-effectifs-plus-importants-mais-plus-de-missions#:~:text=En%202023%2C%20les%20polices%20municipales,'%C3%A9tude%20de%20l'OFGL.